



HØGSKOLEN I HARSTAD

Skriftserie

**BRUKERNES ERFARINGER MED
TRYGDEKONTORET**

Hilde Nordahl-Pedersen

HiH Skriftserie 1999/12 - Harstad College

HiH Hana
Deputbiblioteket

**BRUKERNES ERFARINGER MED
TRYGDEKONTORET**

Hilde Nordahl-Pedersen

HiH Skriftserie 1999/12 - Harstad College

HØGSKOLEN I HARSTAD
HARSTAD COLLEGE

Tittel Brukernes erfaringer med trygdekontoret		Nummer/Number 1999/12
		Sider/Pages 36
Forfatter/Author Hilde Nordahl-Pedersen		
Avdeling/Department Helse- og sosialfag	Prosjekt/Project	
Sammendrag/Abstract <p>Denne rapporten er skrevet etter oppdrag fra ryggforeningen i Harstad, og beskriver deres medlemmers erfaringer med trygdekontoret. Undersøkelsen viser at trygdekontoret ikke fungerer tilfredsstillende, både sett i forhold til ekspedisjonsorgan for enkle ærend, samt i forhold til mer tunge saker som attføring og uføretrygd. Et fremtredende funn er at så å si ingen brukere opplever å få tilfredsstilt sitt informasjonsbehov. Felles for brukerne er at de føler seg mistenkeliggjort og betraktet som potensielle trygdemisbrukere. Brukerne kvier seg for å oppsøke trygdekontoret, og føler de står der med "hua i handa" og må tigge for å få det de har krav på. Brukerne er misfornøyd med at de må rullere mellom saksbehandlerne, og føler at de møter et "oppstykket" trygdekontor som i liten grad ivaretar hele deres sakskompleks. Et flertall av de kvinnelige brukerne mener at menn har større gjennomslagskraft enn dem selv, og sender derfor mannen på trygdekontoret for å tale sin sak. Mennene på sin side gjør i liten eller ingen grad bruk av en tredjeperson, men oppsøker trygdekontoret alene. Undersøkelsen viser at dagens organisering rundt utlån av hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralen fungerer lite tilfredsstillende, og det er uklare ansvarlinjer mellom hjelpemiddelsentralen og trygdekontoret i forhold til dette arbeidsfeltet. Undersøkelsen avdekker et gjennomgående negativt bilde av brukernes erfaringer med trygdekontoret.</p>		
Stikkord	Brukererfaringer - Trygdebrukere	Key Words
ISBN 82-453-0129-9	ISSN 0807-2698	

FORORD

Denne rapporten er utarbeidet etter oppdrag fra Ryggforeningen i Harstad, gjennom kurs- og forskningseksjonen ved Høgskolen i Harstad (HiH).

Jeg vil rette en takk til alle medlemmene i Ryggforeningen samt saksbehandlerne på trygdekontoret som har latt seg intervju.

Takk til mine kolleger Jill-Beth Otterlei og Grete Hagebakken for gjennomlesing og konstruktiv kritikk.

Arbeidet har vært spennende og lærerikt.

Harstad, august 1999

Hilde Nordahl-Pedersen

INNHALDSFORTEGNELSE

	SIDE
Sammendrag.....	3-6
1.0 Innledning.....	7-9
2.0 Metodisk og teoretisk tilnærming.....	10-11
3.0 Funn om brukernes erfaringer med trygdekontoret.....	12
3.1 Brukernes opplevelse av informasjonstilgang.....	12-14
3.2 Samarbeid mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen.....	14-16
3.3 Trygdekontorets tilgjengelighet.....	17
3.4 Brukernes opplevelse av hjelp i møte med trygdekontoret.....	18-23
3.5 Behov for tredjemann i møte med trygdekontoret?.....	23-25
3.6 Hvordan oppleves mottagelsen på trygdekontoret?.....	25-28
3.7 Må brukerne spille en bestemt rolle på trygdekontoret?.....	29-30
3.8 Hva er mest positivt og mest negativt med trygdekontoret?.....	30-31
Oppsummering.....	32-34
Litteraturliste.....	35-36

SAMMENDRAG

Denne rapporten er skrevet etter oppdrag fra ryggforeningen i Harstad, som ønsket å få beskrevet brukernes erfaringer med trygdekontoret. Undersøkelsen omfatter atten intervju med mennesker med kroniske ryggglidelser og beskriver deres erfaringer i møte med det lokale trygdekontoret. I tillegg er to trygdefunksjonærer ved Harstad trygdekontor intervjuet. Perspektivet for undersøkelsen ligger innenfor den brukerorienterte forvaltningsforskningen.

Et fremtredende funn i undersøkelsen viser at så og si ingen brukere opplever å få tilfredsstilt sitt informasjonsbehov. Spesielt i starten vet brukerne ofte ikke hva de skal spørre om, og saksbehandlerne sier at de er avhengige av spørsmål for å vite hva de skal informere om. Brukerne ønsker spesielt informasjon om sine rettigheter, samt en grundig innføring i f.eks. prosedyrene rundt en yrkesskadesak eller hvordan man bør gå frem for å få uføretrygd. Spesielt i starten kommer brukerne til trygdekontoret uten en klar formening om hva de har krav på. Isteden for å få tilfredsstilt sitt informasjonsbehov, føler de seg avvist, og går derifra med uforrettet sak. Flertallet av brukerne opplever regelverket som svært komplekst og vanskelig å sette seg inn i, men de får en del informasjon via venner og bekjente samt gjennom deres medlemskap i ryggforeningen i Harstad.

For brukere med sammensatte behov, er brukerrollen vanskelig å mestre. Ryggglidelsen synes ikke utenpå brukeren, og de kan føle seg mistrodd av saksbehandleren. Brukerne føler at de i liten grad blir møtt med forståelse, og opplever det dermed som ekkelt å oppsøke trygdekontoret. Flertallet av brukerne er misfornøyd med den måten de blir tatt i mot på trygdekontoret, både når det gjelder de ansattes negative holdninger og mangel på høflighet. Brukerne kvier seg for å oppsøke trygdekontoret, og føler de nærmest står der med "hua i handa" og må tigge for å få det de har krav på. En del føler også at saksbehandlerne har for lite kunnskap om ryggglidelser og tilhørende trygdeytelser i forhold til slike lidelser. Funnene tyder på at det vil være viktig for trygdekontoret å tilstrebe god informasjon til brukerne om deres rettigheter, spesielt også siden brukerne føler at regelverket er svært komplisert. Saksbehandlere bør legge mer vekt på å veilede brukerne, slik at de får en grundig innføring i ulike prosedyrer vedrørende deres sakskompleks.

Brukerne problematiserer også samarbeidet med andre offentlige instanser. F.eks. har brukerne erfaringer som går på at legene ikke har fylt ut de nødvendige skjema eller gitt tilstrekkelige opplysninger i saker der trygdekontorets utbetaling eller godkjenning av saken er avhengig av legenes uttalelser. Istedet for at trygdefunksjonæren kunne ta en telefon til vedkommende lege for å få ordnet papirene, må brukeren selv oppsøke legen for å få det aktuelle skjema fylt ut, for deretter å levere skjemaet tilbake til trygdekontoret. Brukerne opplever ved dette unødig kanossagang mellom de ulike instanser, og føler at de bruker unødvendig mye tid og energi på dette.

Brukernes ærend på trygdekontoret kan være alt fra refusjoner av utlegg til løpende utbetalinger av trygdeytelser. Dette er forholdsvis enkle ærend som tar kort tid, mens mer kompliserte ærend tar lenger tid, som f.eks. når det er snakk om attføring og uføretrygd. Det at brukerne må ta kontakt med flere personer eller saksbehandlere for å få informasjon om sin sak eller få løst både enkle og kompliserte ærend skaper mye og unødig forvirring for brukerne. Dette gjør at brukerrollen blir vanskeligere å mestre, og trygdekontoret oppleves som et utilgjengelig og vanskelig system å finne frem i.

Brukerne opplever at sykemeldingsperioden fungerer bra i forhold til trygdekontoret. Problemene starter først når sykemeldingsperioden tar slutt og de skal over på medisinsk attføring. De synes at organiseringen av arbeidet er dårlig ved at utbetalingene stopper opp og ikke kommer når de skal. Brukerne har sine betalingsforpliktelser å overholde, og opplever "rotet" fra trygdekontoret som svært slitsomt. Det føles som et psykisk press, når de ikke kan stole på at utbetalingene kommer til rett tid. Brukerne synes det er lang vente- og saksbehandlingstid, og føler at de bruker mye tid og energi på å engste seg for at ikke saken blir fulgt opp på en positiv måte. Brukerne opplever at noen saksbehandlere bruker regelverket, der andre gjør unntak og bruker skjønn. Brukerne sammenligner sin sak med andre og kan ofte føle seg urettferdig behandlet.

Undersøkelsen viser at måten trygdekontoret har organisert arbeidet på er lite i tråd med brukernes behov og ønsker. Brukerne må rullere fra saksbehandler til saksbehandler, og opplever det som slitsomt å stadig måtte gjenta sin historie. Brukerne ønsker seg en fast saksbehandler, som kan følge opp deres sak til den er ferdigbehandlet. Rulleringen gjør at brukerne får inntrykk av at saksbehandler ikke får satt seg godt nok inn i deres sak, slik at ordningen medfører at saksbehandlingen oppleves som overfladisk og lite grundig. Denne

organiseringen av arbeidet oppleves også som kaotisk, ved at en del av brukerne har opplevd at saksmappene er på videvanke og at saksbehandler ikke klarer å finne mappen når brukeren er der. Brukerne føler med dette at mye personlig informasjon om seg selv blir allemannseie, og spør seg hvor det blir av taushetsplikten.

Undersøkelsen viser at menn har mindre "skrupler" med å oppsøke trygdekontoret enn kvinner. En stor andel av kvinnene sier at de sender mannen sin istedet for å gå selv. Mennene derimot går selv, og bruker i mindre grad en tredje person til å snakke sin sak. Både menn og kvinner har imidlertid like lite lyst til å oppsøke trygdekontoret, og føler ubehag med besøket. Både menn og kvinner mener at det har vært vanskelig å nå frem på telefonen mellom 9 og 11, og at saksbehandlerne er vanskelig tilgjengelig. Dagens nye ordning med at saksbehandlerne skal være tilgjengelig hele dagen er derfor positivt og mer i tråd med brukernes behov.

Materialet viser en tendens til at menn krever og står på mer enn kvinner, og derfor opplever kortere saksbehandlingstid enn kvinner. Et fellestrekk er imidlertid at saksbehandlingstiden oppleves lang både for menn og kvinner.

Felles for brukerne er at de føler seg mistenkeliggjort og betraktet som potensielle trygdemisbrukere. De føler seg lite trodd og opplever å møte lite forståelse hos saksbehandlerne. Brukerne reagerer på saksbehandlernes holdninger og opplever dem som lite serviceorientert.

Undersøkelsen avdekker et gjennomgående negativt bilde av brukernes erfaringer med trygdekontoret. Trygdekontoret fungerer ikke tilfredsstillende, både sett i forhold til ekspedisjonsorgan for enkle ærend, samt i forhold til mer tunge saker som attføring og uføretrygd. Hvordan kan så dette forklares? En rimelig forklaring kan være at de ansatte må velge mellom å være saksbehandlingsorientert eller publikumsorientert. De velger da å være saksbehandlingsorientert. Det vil imidlertid være nødvendig å være publikumsorientert når det er snakk om tunge og komplekse saker, for å danne seg et rett og helhetlig bilde av brukerens behov og dermed naturlige rettigheter. Ved enkle utbetalinger, refusjoner osv., kan det imidlertid være hensiktsmessig å være mer saksorientert. Undersøkelsen peker dermed i retning av at de ansatte bruker den saksorienterte tilnærming uavhengig av sakstype.

Undersøkelsen avdekker en del negative erfaringer som kan la seg bruke som rettesnor for lokale reformer. Det lille mindretallet av brukere som er fornøyde med trygdekontorets

saksbehandling, har som oftest personlige, vennskapelige relasjoner til trygdefunksjonærene og har bedt disse spesielt om å følge opp deres sak. Det å ha fast saksbehandler er kilde til mer positive erfaringer med trygdekontoret.

Undersøkelsen viser at trygdekontoret må sette i verk tiltak for å bedre imøtekomme brukernes behov. Det vil være viktig å ha interne diskusjoner for å finne løsninger på det som i dag oppleves som et problem. Trygdekontoret er kanskje den mest regelstyrte etaten i norsk forvaltning. Ved hjelp av et stort regelverk skal publikums rettssikkerhet være sikret, men det forutsetter god saksbehandling fra de ansattes side.

1.0 INNLEDNING

Høgskolen i Harstad (HiH) fikk i april 1997 i oppdrag fra Ryggforeningen i Harstad å *vurdere brukernes erfaringer med trygdekontoret*. Med brukere menes her mennesker med kroniske ryggglidelser, og da forholdsvis medlemmer av Ryggforeningen i Harstad. Flertallet av informantene er tilknyttet Harstad trygdekontor, men en av dem er tilknyttet et annet trygdekontor i regionen. I tillegg har to av brukerne erfaringer fra andre trygdekontor, og disse erfaringene kommer også frem i svarene.

Det ble gjennomført intervju med Ryggforeningens medlemmer sommeren 1997. Arbeidet ble avbrutt p.g.a. svangerskapspermisjon i et år, og de siste intervjuene med medlemmer av Ryggforeningen samt trygdefunksjonærer ved Harstad trygdekontor ble foretatt våren 1999.

Jeg vil i det følgende kort beskrive kjennetegn ved brukerne samt si litt om trygdekontorets funksjon. Jeg vil deretter beskrive hvordan rapporten er disponert.

Kjennetegn ved brukerne:

Medlemmene av ryggforeningen utgjør en broket forsamling av mennesker. Et kjennetegn er at de fleste har bak seg et langt yrkesliv, og har svært variert yrkeserfaring. Et flertall av kvinnene har jobbet innenfor helsesektoren, mens de mannlige brukerne har arbeidet innenfor mange forskjellige typer yrker. Et kjennetegn ved flertallet av brukerne er at de har jobbet med tildels hardt fysisk arbeide. Kroppen har fått slitasjeskader, og plutselig en dag, ved en litt uheldig vridning, eller et for tungt løft, så har de fått en skiveutglidning eller et prolaps. De fleste har dermed ryggglidelser som følge av en yrkesskade på jobben. Et flertall av brukerne har hatt problemer med å få skaden godkjent som yrkesskade. En del har unnlatt å melde fra om skaden til arbeidsstedet. De har håpet at skaden ville gå over av seg selv, og har ikke kunnet forestille seg at denne skaden har ført til at de aldri vil komme tilbake til arbeidslivet. Brukerne har manglet informasjon og kunnskap om hvordan de skulle gå frem i forhold til yrkesskade på jobben, fra dag en da skaden oppsto og videre prosedyre fremover. En del av brukerne er 100% uføretrygdet. En del har søkt om å få 100% uføretrygd, for deres skade er av en slik art at det ikke er mulig for dem å komme i arbeid igjen. En del forsøker

også omskolering, der noen kan leve et meningsfylt liv med sitt nye yrke, mens andre aldri kommer gjennom et omskoleringsløp på grunn av for sterke smerter, men også dårlig tilrettelagte forhold virker inn slik at etterskolering ikke kan gjennomføres. Et kjennetegn ved et flertall av brukerne er at de ønsker å komme tilbake til yrkeslivet, være i jobb og ha et meningsfylt liv.

Trygdekontorets funksjon:

Det norske trygdesystemets funksjon er å sikre alle innbyggere visse grunnrettigheter, i form av å dekke mange risikoer for inntektstap. Trygdesystemets ordninger omfatter hele befolkningen, og kan være alt i fra utbetaling av yrkesskadetrygd til sykepenger og alderstrygd. Det norske trygdesystemet har et sterkt statlig preg, der forvaltningen skjer innenfor en statlig etat med lokalkontorer på fylkes- og kommuneplan. Det er Stortinget som treffer beslutninger om endringer både i rett til ytelser og plikt til å betale for trygden. Finansieringen av trygden er sterkt integrert i den alminnelige skattepolitikk, og beslutninger om trygdereformer blir truffet som et ledd i et samlet økonomisk opplegg. Tiden etter 1980 har vært preget av sterk vekst i trygdeforbruket, og i dag mottar omkring tretti prosent av befolkningen en eller annen inntektstrygd til sitt livsopphold (Hatland 1994 i Hatland, Kuhnle og Romøren 1994).

Et viktig element i trygdesystemet er at det er relativt klare grenser for hvem som er berettiget til en trygdeytelse og hvem som ikke er det. Behov må være forankret i anerkjente og lovhjemlede årsaker, der kravet til likebehandling står sterkt. Like tilfeller foreligger når alle fakta som loven krever at det skal legges vekt på ved avgjørelsen, er like. I praksis møter saksbehandlerne på trygdekontoret mange tilfeller som ikke er like. Mange og ulike fakta ved hver person spiller inn, i tillegg til skjønn fra saksbehandlers side om hvilket faktum som skal vektlegges. Lovtolkingsspørsmål kan ofte være vanskelige og kompliserte, og stiller store krav til saksbehandlers evne til både å bruke skjønn og drive korrekt saksbehandling. I tillegg stiller saksbehandlerne stadige møter med publikum krav om imøtekommenhet og serviceinnstilling, for at systemet ikke skal skyve fra seg potensielle brukere med rett på trygd. Et viktig prinsipp er at hvert enkelt individs rettssikkerhet blir ivaretatt på en best mulig måte.

Disponering av rapporten:

I kapittel 2 beskrives det metodiske og teoretiske utgangspunktet for undersøkelsen.

I kapittel 3 presenteres og drøftes funn over brukernes erfaringer med trygdekontoret, sett i forhold til følgende dimensjoner; 1) Brukernes opplevelse av informasjonstilgang, 2) Samarbeid mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen, 3) Trygdekontorets tilgjengelighet, 4) Brukernes opplevelse av hjelp i møte med trygdekontoret, 5) Behov for tredjemann i møte med trygdekontoret?, 6) Hvordan oppleves mottagelsen på trygdekontoret?, 7) Må brukerne spille en bestemt rolle på trygdekontoret? 8) Hva er mest positivt og mest negativt med trygdekontoret?

Til slutt gis en oppsummering av hovedfunn i forhold til brukernes erfaringer med trygdekontoret.

2.0 METODISK OG TEORETISK TILNÆRMING

I og med at oppdragets problemstilling var å *vurdere brukernes erfaringer med trygdekontoret*, valgte jeg å bruke en kvalitativ tilnæringsmåte. Ved en slik metode kommer man i dybden på det feltet som skal undersøkes, og kan få frem grundige årsaksforklaringer i større grad enn ved kvantitativ metode. Jeg har foretatt personlige intervju med 18 personer, der et flertall er mer eller mindre aktive medlemmer av Ryggforeningen i Harstad. Jeg har intervjuet 10 kvinner og 8 menn. En del av mennene jeg skulle intervjuer, har ikke dukket opp til avtalt tid, slik at det har vært vanskelig å få intervjuet mer enn disse åtte. Utvalget er i aldersgruppen mellom 40 og 65 år, og gjennomsnittsalderen på de atten brukerne som er intervjuet er 45 år. Jeg har i tillegg intervjuet 2 trygdefunksjonærer ved trygdekontoret i Harstad.

Intervjuene har foregått i HiH's lokaler, og hjemme hos intervjuobjektene. Noen av intervjuobjektene har vært så dårlig i ryggen at de ikke har klart å dra til HiH for å bli intervjuet, og jeg har da istedet foretatt intervjuet i deres private hjem. Intervjuene har vært preget av ro, med få avbrytelser fra eksterne uromomenter. Kun unntaksvis har intervjuet blitt avbrutt p.g.a. telefonen ringer, unger har løpt rundt m.m.. Intervjuobjektene har gitt gode intervju, og det virker på meg som at de har svart så oppriktig som mulig.

Jeg har i hovedsak benyttet både strukturerte og ustrukturerte intervju. Jeg hadde på forhånd laget til en intervjuguide, men lot intervjuobjektene styre en del av intervjuet der dette falt seg naturlig. Jeg passet imidlertid på å få svar på de spørsmål som var nødvendig innenfor rammen av undersøkelsen.

For å belyse rapportens problemstilling, har jeg valgt å belyse følgende forhold; Brukernes opplevelse av informasjonstilgang, Samarbeid mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen, Trygdekontorets tilgjengelighet, Brukernes opplevelse av hjelp i møte med trygdekontoret, Behov for tredjemann i møte med trygdekontoret? Hvordan oppleves mottagelsen på trygdekontoret?, Må brukerne spille en bestemt rolle på trygdekontoret? Hva er mest positivt og mest negativt med trygdekontoret?

Disse forhold vil i sum si noe om brukernes erfaringer med trygdekontoret. Valget av de nevnte dimensjoner er foretatt bl.a. på grunnlag av noen innledende intervjuer (pretest), der

jeg i forkant av selve undersøkelsen intervjuet 2 av Ryggforeningens medlemmer. Teoretisk er også valget av de ulike dimensjonene foretatt etter inspirasjon av det analytiske verktøyet tilgjengelighetsteori, beskrevet av Bleiklie, I., Jacobsen, K. Og Thorsvik, J. i Christensen, T. og Egeberg, M. (red. 1992). Perspektivet for undersøkelsen ligger innenfor den brukerorienterte forvaltningsforskningen, og jeg har valgt å fokusere på samspillet mellom bruker og tjenesteyter.

Et metodisk problem for undersøkelsen kan være at funnene kan være farget av at brukerne har vært og er i en frustrerende livssituasjon. I en slik situasjon, der utrygghet, usikkerhet og avmektighet er dominerende for mange, skal det ofte lite til før brukernes erfaringer med trygdekontoret blir enten positiv eller negativ. Imidlertid gir funnene en pekepinn på betydningen av saksbehandlers rolle og opptreden i møtet med brukerne.

Alt i alt mener jeg at jeg har et solid datamateriale, som det går an å trekke en del konklusjoner ut av. Funnene kan generaliseres i den forstand at de kan si noe om hvilke erfaringer ryggforeningens medlemmer i Harstad har med trygdekontoret. Funnene kan ikke generaliseres noe utover dette, men kan sies å være i tråd med funn fra andre undersøkelser som er foretatt om brukernes erfaringer med trygdekontoret (se bl.a. Bomann-Larsen, 1984 og Solheim 1992). Det kunne imidlertid være interessant å foreta en kvantitativ landsomfattende undersøkelse for å belyse om funnene i denne undersøkelsen viser til et fenomen som også kunne være representativt for Ryggforeningens medlemsmasse på nasjonalt plan.

Ved presentasjon av de ulike funnene, har jeg ikke valgt å presentere, da dette er mer vanlig ved en kvantitativ undersøkelse. I stedet legger presentasjonen vekt på å få frem brukernes hovedinntrykk, og hva flertallet og mindretallet mener.

3.0 FUNN OM BRUKERNES ERFARINGER MED TRYGDEKONTORET

Jeg vil i det følgende presentere en del funn om brukernes erfaringer med trygdekontoret, sett i forhold til følgende dimensjoner;

- Brukernes opplevelse av informasjonstilgang.
- Samarbeid mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen.
- Trygdekontorets tilgjengelighet.
- Brukernes opplevelse av hjelp i møte med trygdekontoret.
- Behov for tredjemann i møte med trygdekontoret?
- Hvordan oppleves mottagelsen på trygdekontoret?
- Må brukerne spille en bestemt rolle på trygdekontoret?
- Hva er mest positivt og mest negativt med trygdekontoret?

Disse forholdene vil i sum fortelle om brukernes erfaringer med trygdekontoret, samtidig som de kan være en rettesnor for eventuelle lokale reformer.

3.1 Brukernes opplevelse av informasjonstilgang

De fleste av brukerne som fikk ryggproblemer for første gang, hadde lite eller ingen informasjon om hvilke offentlige ytelser som eksisterte og som de var berettiget til å søke på. Brukerne hadde opplevelsen av at de måtte skaffe seg all informasjon på egenhånd, det var ikke noe som kom automatisk. Dette opplevdes som tungt og vanskelig. For å sitere en av brukerne: *"(...) når du ikkje heilt veit ka du skal leite etter, så er det jo vanskelig å finne nokka"*. Flertallet av brukerne hevder at de har fått lite eller ingen informasjon fra trygdekontoret. Følgende sitat kan være representativt for flertallet: *"Nei, æ fikk jo ingen informasjon. Det var jo ingen som informerte meg om noenting. Hvis ikke æ sjøl spurte om ting eller visste om det på forhånd, så var det ingen som fortalte meg noe overhodet."* Flertallet av informantene svarer at de ikke har brukt noe særlig tid på å sette seg inn i trygdereglene, men at de har fått en del råd og tips ifra andre som har erfaring med trygdesystemet. Ryggforeningen er en arena for utveksling av informasjon om trygderettigheter. De fleste informantene synes at det er svært innviklet å sette seg inn i alle

trygdereglene med tilhørende lovparagrafer, og føler at de ikke har hverken tid eller krefter til dette. En gjengs oppfatning blant informantene er at trygdekontoret gir liten eller ingen informasjon om hva brukerne har krav på i forhold til trygderettigheter. Noen av brukerne hevder at de tror trygdefunksjonærene ikke gir ut informasjon fordi de ikke har oversikt over alt av rettigheter eller at de bevisst holder igjen informasjon. Et flertall av informantene er av den formening at dersom de ikke hadde hatt den gode støtten i ryggforeningen, der de kan prate ut om ting, fortelle om sine opplevelser og gi hverandre informasjon, så hadde de ikke kommet så langt i sin sak som det de har i dag. Et lite mindretall av informantene har satt seg grundig inn i trygdereglene, og hevder at dette har resultert i at de har fått raskere gjennomslag for sine krav i møte med trygdekontoret.

Trygdefunksjonærene på sin side opplever det som problematisk at brukerne ofte ikke vet hva de skal spørre om når de tar kontakt med trygdekontoret. Trygdefunksjonærene vet dermed ikke hva de skal informere om. Trygdefunksjonærene mener imidlertid at de ved spørsmål ifra brukerne gir god informasjon, og at de på ingen måte tilbakeholder informasjon.

Brukerne på sin side har kommet i en ny og vanskelig livssituasjon og har dermed problemer med å vite hva de skal spørre om. Situasjonen oppleves dermed som problematisk, både for bruker og trygdefunksjonær. I og med at brukerne føler at de får lite eller ingen informasjon fra trygdefunksjonærene, føler de seg også avvist. For å sitere en av brukerne: *"Det var akkurat som man rente inn i en vegg når man kom. Det var bare om å gjøre å få meg ut forttest mulig, uten for mange spørsmål."* Flertallet av brukerne føler også at de får for liten tid i møte med saksbehandlere, noe som også kan være med på å vanskeliggjøre behovet for nok informasjon.

Undersøkelsen viser at brukerne opplever et informasjonsproblem i møte med trygdekontoret. Disse funnene er i tråd med tidligere undersøkelser innenfor sosialmedisin, retts sosiologi, generell sosiologi og statsvitenskap om at informasjonsproblem er svært vanlig for brukere som skal motta offentlig hjelp (Bleiklie I., Jacobsen, K.D. og Thorsvik, J. (1992)).

Undersøkelsene viser at folk vet for lite om hvilke offentlige ytelser som eksisterer, og hvilke de er berettiget til å søke på. Videre stilles brukerne gjerne overfor store krav til egenaktivitet dersom de skal lykkes i å oppnå offentlig hjelp. Solheim (1992) viser bl.a. i sin undersøkelse at brukerne uttrykte et klart ønske om at trygdekontoret kunne informere dem selv om de ikke hadde stilt spørsmål om alt. Det var også ønskelig at de fikk tilleggsinformasjon på de

spørsmålene som allerede var stilt. På denne måten kunne de i større grad kvalitetssikre at de fikk med alle de forhold som kunne ha innvirkning på deres søknad.

Funnene tyder på at saksbehandlerne "veilederrolle" overfor brukeren er lite fremtredende. Trygdefunksjonærene synes å være mer "saksbehandlingsorientert" enn "veiledningsorientert", noe som tyder på at det bør iverksettes lokale tiltak slik at brukeren i større grad enn før kan bli veiledet gjennom et kronglete og omfattende regelverk. Dette kan gjerne kreve større ressurser til trygdekontorene, men kan også like gjerne forandres på dersom det har med tillært forvaltningskultur å gjøre.

3.2 Samarbeid mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen

Hjelpemiddelsentralen er et statlig organ, som er direkte underlagt rikstrygdeverket og administrert av fylkestygdekontoret. Hjelpemiddelsentralen formidler hjelpemidler av ulike slag til brukere som i kortere eller lengre perioder er funksjonshemmet på en eller annen måte. Hjelpemidlene kan f.eks. være en god stol å sitte i for en som er plaget med ryggen, en dostol for de som er nyoperert i ryggen, en god madrass å ligge på eller en gåstol, e.l..

Hjelpemidlene skal i kortere eller lengre perioder lånes ut til brukerne og leveres tilbake når behovet ikke lenger er tilstede. Dagens system fungerer slik at trygdekontoret har informasjonsplikt i forhold til brukerne på hjelpemidler. Trygdekontoret har søknadsskjema som skal fylles ut, og som i hovedsak skal sendes til hjelpemiddelsentralen. Etter at hjelpemiddelsentralen har mottatt søknaden, kommer en faglig formidler, som kan være for eksempel en ergoterapeut, fysioterapeut, sykepleier eller lignende, hjem til vedkommende pasient og ser om behovet for hjelpemidler er til stede.

Denne fagpersonen skriver deretter en faglig begrunnelse om at vedkommende bruker har behov for bestemte typer hjelpemidler, og kan hjelpe brukeren med å skrive søknaden.

Søknaden skal i hovedsak behandles av en av konsulentene på hjelpemiddelsentralen.

Noen søknader skal imidlertid behandles av saksbehandlerne på trygdekontoret, for eksempel søknader om pc, kontorstol på skolen og lignende. Trygdefunksjonærene sier imidlertid at de føler seg frustrert over at det er uklare ansvarslinjer mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen i forhold til dette arbeidsfeltet. For å sitere en av saksbehandlerne:

Æ føler det at vi har fått tredd over hauet nå et arbeidsfelt med hjelpemidler som vi ikkje har fått nok opplæring på i selve trygdekontoret. Æ syns at å kontakte hjelpemiddelsentralen er både positivt og negativt. Noen ganger så får man greie svar, og andre ganger så er det mye diffust. Og det går på det at (...) nokka skal behandles i trygdekontoret ved utdeling av hjelpemidler og nokka i hjelpemiddelsentralen. Og dettan e enda veldig uklart for oss saksbehandlerne i trygdekontoret. Og for mæ, i forhold til den kontakten æ hadde med hjelpemiddelsentralen, så er det diffust for dem også. Her e linje som ikkje e klarlagt, så samarbeidet kunne absolutt ha vorre bedre.

Når det gjelder brukerne, så hevder et flertall av disse at de ikke har fått noe informasjon fra trygdekontoret om at det finnes en hjelpemiddelsentral. De brukerne som har fått låne hjelpemidler ifra hjelpemiddelsentralen, sier at de har fått vite om hjelpemiddelsentralen via venner og bekjente samt av medlemmer i ryggforeningen. Et unntak er de brukerne som jobber i helsevesenet, og som via dette arbeidet har fått kjennskap til hjelpemiddelsentralen og hva denne kan bidra med.

Svært mange av informantene har gått med kroniske ryggsmarter i årevis, og ikke benyttet seg av hjelpemiddelsentralen og deres tjenester fordi de ikke har visst om deres eksistens. Det å ha muligheten for å kunne benytte seg av hjelpemidler på et tidlig tidspunkt, kunne ha spart mange for mye unødig smerte. De brukerne som har benyttet seg av hjelpemiddelsentralens tjenester, er imidlertid misfornøyd med dagens organisering rundt utlån av hjelpemidler. Det tar for lang tid å få utlevert hjelpemidler, og det skulle vært mulig å dra på hjelpemiddelsentralen med en gang man blir sendt hjem fra sykehuset etter en ryggoperasjon. En kvinne som er ryggoperert har f.eks. behov for en dostol med en gang hun kommer hjem, og ikke 14 dager etterpå.

Brukerne har også opplevd å få avslag på sin søknad om hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralen, selv om ergoterapeuten eller en annen fagperson har skrevet en faglig begrunnelse på at behovet er tilstede. Brukerne opplever også at hjelpemiddelsentralen ikke har nok reservelager på hjelpemidler. Brukere som har fått tilgang til hjelpemidler opplever det også som slitsomt at de med jevne mellomrom må oppsøke lege for å få bekreftelse på at de fortsatt har behov for hjelpemidler. En del av brukerne hevder at de har søkt trygdekontoret om hjelpemidler, men at de har fått avslag på dette. Brukerne har følt at de ikke har hatt flere krefter til å anke og følge opp saken. Som en av informantene sa: *"Man føler seg jo så*

nedkjørt når man er operert. Så eg tenkte jo det at eg kunne anke, men vet du at akkurat da så – eg orket ikkje.” Dette utsagnet kan være representativt for følelsene til flertallet av informantene i forhold til å føle avmakt overfor disse instansene. Brukerne må stå på for å få det de har krav på, noe som kan være en stor belastning i tillegg til det å være nyoperert. Mange av brukerne har derfor også resignert i sine forsøk på å få utlevert hjelpemidler. For å sitere en av informantene:

Så det er en underlig innstilling, så iallefall av det inntrykket æ har fått av trygdekontoret her. For det er jo ikkje nokka som æ vil ha. Æ så gjerne at æ slapp sånne hjelpemidler i huset. Og det er jo bare sånn som vi har på lån. Den dagen du ikkje treng det, så får du levere det tilbake.

Brukerne sier at de blir skuffet og oppgitt når de får avslag på sine søknader om hjelpemidler, for de føler at trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen ikke er med på et samarbeid for å få brukerne på beina og ut igjen i arbeid.

Funnene viser at det er nødvendig med et bedre samarbeid mellom hjelpemiddelsentralen og trygdekontoret når det gjelder dette arbeidsfeltet. Det å få til et samarbeid kan gjøres på flere måter. Repstad (1993) hevder at begrepene samarbeid, samordning og koordinering kan oppfattes som synonyme, men at det kan skilles mellom disse. Begrepet koordinering betyr at flere forhold er satt opp mot hverandre og vurdert i forhold til en helhet. Det er om å gjøre å tilpasse delene slik at helheten blir best mulig (Repstad 1993 etter Simon 1957).

Koordinering kan være en kime til konflikt, fordi det ofte kan bety at noen må gi seg, mens andre vinner. Samarbeid er et positivt ladet begrep, og kan reserveres for de tilfellene der koordinering skjer som følge av frivillig innsats fra alle involverte parter. De ulike partene blir enige seg imellom hvordan vektleggingen av de enkelte delene skal være. Et eksempel på koordinering kan være at trygdefunksjonæren og konsulenten fra hjelpemiddelsentralen snakker sammen for å avklare seg imellom hvor grensene for arbeidsoppgavene deres skal gå. Begge parter er gjensidig avhengige av hverandre og begge parter vil tjene på å koordinere sin virksomhet. Det er imidlertid en del begrensninger på frivillig samarbeid som kan bety at man ofte må innføre regler, rutiner eller få ledere som kan stå for en mer tvungen koordinering, dvs. samordning. Vi får samordning når en tredje part pålegger andre å koordinere virksomheten, eller at en leder kan gi ordre om hva som skal gjøres. Det er viktig at når man skal forsøke å skape et samarbeid på tvers av etats- og organisasjonsgrenser, må man forsøke å påvirke både den frivillige og den ”tvungne” koordineringen. (Repstad 1993).

3.3 Trygdekontorets tilgjengelighet

Et flertall av informantene synes at trygdekontoret er lite tilgjengelig. De begrunner dette bl.a. med at de måtte ringe mellom kl.0900 og 1100 for å få kontakt med saksbehandlerne. Dette opplevdes som tungvint. For å sitere en av informantene:

Og mellom 0900 og 1100, da er det nesten opptatt bestandig. Og enten så eter de eller e i møter, eller så tar dem ikke telefonen den dagen, eller Ja, det e bestandig et eller annet, det e frøktelig vanskelig. Eller, så kan man få – nei, i dag så tar ho telefonen først klokken 1300. Så det varierer veldig mye.

Brukerne synes det er en ekstrabelastning å ikke få tak i saksbehandlerne når de ønsker, i tillegg til det å ha en invalidiserende sykdom. Brukerne opplever også at de har troppet opp på trygdekontoret til avtalt tid, men fått oppleve at saksbehandler er syk den dagen eller er sykemeldt. Brukerne synes det er dårlig service av trygdekontoret å ikke gi dem beskjed om at timen er avlyst, da de bruker mye energi på å komme seg til trygdekontoret. For å sitere en av brukerne: *"Nei, det er omtrent som man blir behandlet som luft. – Og det er så slitsomt. For det første skal du gå opp. Og for det andre, så skal du bruke så mye energi på det trygdekontoret at det er jo helt..... det er jo helt håpløst".*

På spørsmål om hvorfor trygdekontoret kun hadde telefontid mellom 0900 og 1100, svarer trygdefunksjonærene at det er fordi de ønsket å skjerme seg selv for å få tid og fred til å ferdigbehandle sakene. Dette satt de som et kriterie på god service. Men, i og med at brukerne var misfornøyd med denne ordningen, har trygdekontoret bestemt at de fra sommeren 1998 skal være tilgjengelig for publikum hele dagen. På den ene siden synes trygdefunksjonærene at det er greit å kunne skjerme seg ved å ha telefontid mellom 0900 og 1100, men på den andre siden synes de at det fungerer greit å få henvendelsene mer spredt over hele dagen. De hevder at de ser både fordeler og ulemper ved begge ordningene, men at den nye ordningen er mer i tråd med brukernes behov.

3.4 Brukernes opplevelse av hjelp i møte med trygdekontoret

På spørsmålet om informantene føler at de blir tatt godt i mot på trygdekontoret, kan følgende utsagn fra en av informantene være representativt for flertallets opplevelser:

Altså, det er jo sånn med trygdekontoret at det er litt avhengig av hvem du treff, (...) at det er litt personavhengig. Og eg har jo noen ganger litt inntrykk av at det er demmes egne penga som blir betalt ut, når du skal be om en ytelse. Og det kan være alt ifra refusjon til ei reisereging altså, det ... du føler liksom at du står med hua i handa.

Flertallet av brukerne er misfornøyde med at de ikke har en fast saksbehandler. De synes det er slitsomt at de må forholde seg til og ha kontakt med så mange forskjellige saksbehandlere. Brukerne må rullere mellom saksbehandlere, slik at de ikke vet hvem de vil ha som saksbehandler ifra gang til gang. Brukerne er f.eks. frustrert over at de ikke vet hvem de skal stile brevet til på trygdekontoret, fordi hvem som blir deres neste saksbehandler er uklart. Disse funnene er i tråd med bla. Hoven (1981) sin undersøkelse fra en bydel i Kristiansand, som viser at brukerne er misfornøyd med den sterke spesialiseringen og arbeidsdelingen som preger trygdekontorets organisering (Solheim 1992 etter Hoven 1981). Også Solheim (1992) sin undersøkelse om brukernes erfaringer med trygdekontoret, viser at de foretrekker å ha en fast saksbehandler på trygdekontoret. Dette begrunnes bl.a. med at det gir dem større grad av trygghetsfølelse, og at de slipper å forklare seg så mange ganger.

Undersøkelsen viser at brukernes misnøye med å ikke ha en fast saksbehandler gjør at de opplever trygdekontoret som lite serviceorientert og imøtekommende, slik at denne organiseringen har dermed konsekvenser for deres totalopplevelse av trygdekontoret. Brukerne opplever det også som svært slitsomt at de i hvert møte med trygdekontoret må fortelle på nytt om sin situasjon. Ordningen med rullering gjør at brukerne føler at saksbehandlerne ikke får satt seg godt nok inn i saken deres, og hevder at dette gjenspeiles i trygdefunksjonærenes spørsmål og forslag til tiltak. For å sitere en av informantene:

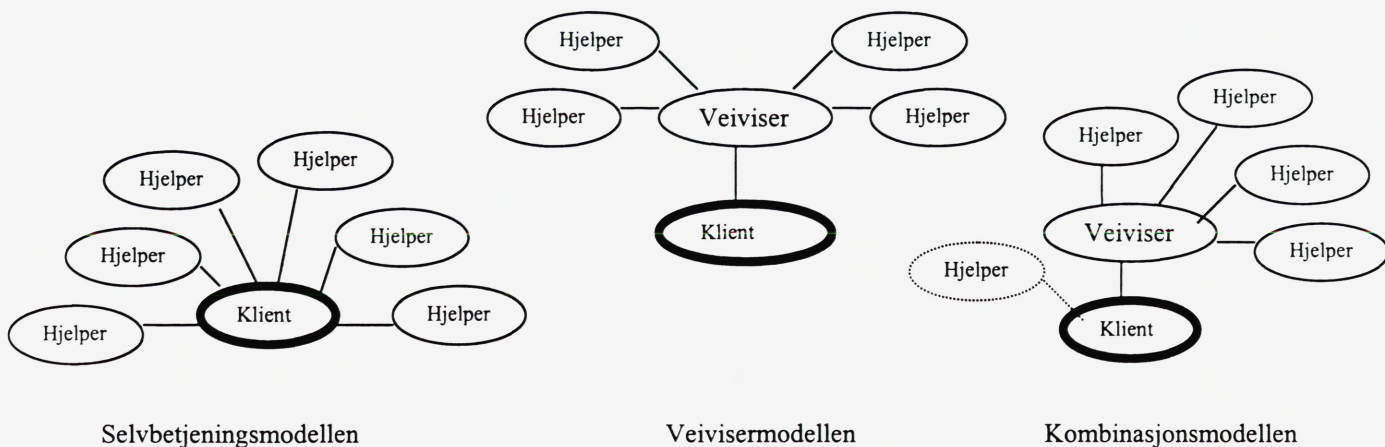
Ja, de graver frem denne her mappen, og så må æ mer eller mindre fortelle. (...) Ei stund så følte æ at de sprang rundt og leitet etter papirene. Og så har det vært korte turer. Man har ladet opp en masse hva man skulle si når man skulle dit. Men, når man kom dit, så ble man litt sånn – det var en eller annen mur som kom imellom, så man fikk bare ut halvparten.

En del av brukerne hevder at de ofte har opplevd at når de ringer til trygdekontoret for å spørre om journalen sin, så klarer ikke trygdefunksjonæren å finne den. Som en av informantene hevder: *"(...) men dem skulle nu leite. Og etter ei uke, så hadde dem funne den på et kontor. Så mye var den ... ja ... Æ tenke berre på taushetsplikten og sånne ting. Og det også med all den skiftingen av saksbehandlere. Taushetsplikten, den må nå være lik null"*.

Trygdefunksjonærene på sin side sier at brukerne må rullere fordi hver saksbehandler har sitt spesialfelt å ivareta. Noen har sykepenger som spesialfelt, andre har grunnstønad og hjelpestønad, og atter andre har attføring og uførepensjon. På denne måten får saksbehandlerne satt seg grundig inn i hver sine områder, og mener at de ved dette gjør en best mulig jobb i forhold til å ivareta brukernes etterspørsel og behov. Trygdefunksjonærene hevder at folketrygdloven og dens regler er så omfattende at de er nødt til å fordele de ulike arbeidsområdene på forskjellige saksbehandlere. De ser det derfor som vanskelig å forandre på denne organiseringen av arbeidet, og ser det som nødvendig at brukeren må rullere.

Sett fra brukerens ståsted, er ulempen med en slik spesialisering at de møter et "oppstykket" trygdekontor, som i liten grad ivaretar hele deres sakskompleks. Brukeren må selv oppsøke ulike saksbehandlere, slik at de kan få fortlgang og ferdigbehandling av saken. For brukerne vil det generelt være et ønske om å få helhetlige tjenester i henhold til deres sakskompleks. Det kan derfor synes som om trygdekontorets spesialisering av saksbehandlere og dermed oppdeling i tjenester har skapt behov for å i større grad samordne tjenestene ut fra brukernes behov. Det kan ut fra dette være fruktbart å se nærmere på ulike måter å organisere kundeservicen på. Hallandvik (1993) har i sin bok "Helsetjeneste og helsepolitikk" beskrevet ulike former for samordning mellom klient og hjelpere, og jeg vil kort skissere selvbetjeningsmodellen, veivisermodellen og kombinasjonsmodellen.

Fig. 1. Modeller for organiseringen av forholdet mellom klienter og hjelpere på (Hallandvik 993:79).



Som *figur 1* viser innebærer *selvbetjeningsmodellen* at klienten skal forholde seg til flere hjelpere med ulik profesjonsbakgrunn, og illustrerer i stor grad dagens organisering av helsetjenester. *Veivisermodellen* innebærer at klienten skal forholde seg til en hjelper, og som dermed skal forhindre at profesjonaliseringen blir klientens problem (Hallandvik 1993 etter Rønning 1992). Klientene foretrekker imidlertid ofte en *kombinasjonsmodell*, som innebærer en fast veiviser, men som i tillegg gir klienten mulighet for å få en annen veiviser dersom hun ikke er fornøyd.

Ut fra funnene om at brukerne møter et oppstykket trygdekontor, bør kanskje trygdekontoret i større grad enn før sikre brukernes behov ut fra en kombinasjonsmodelltankegang. Brukerne ville ut fra dette ha mulighet for å kunne forholde seg til en person ved trygdekontoret, som vil ha det koordinerende ansvar. Dette vil kanskje i større grad kvalitetssikre en helhetlig saksbehandling av brukere med ulike typer lidelser og behov.

Undersøkelsen viser at flertallet av informantene føler at de må vise veldig mye eget initiativ for å få den hjelpen de har krav på ifra trygdekontoret. De opplever trygdekontoret som en maktinstans som de må rette seg etter. Brukerne føler at de får for lite tid i møte med saksbehandler, slik at de på denne måten ikke får sagt og spurt om alt de har på hjertet. For å

sitere en av brukerne: *”Æ føler at ”bli nå ferdig og kom deg ut”. Enkelt, kort og greit. ”Lag nå ikkje så mye vesen ut av det herre her. Vi har jo papirene på deg”. Og æ har ikkje – æ kvir meg for å gå dit, så æ prøver helst å holde meg unna”*. Sitatet illustrerer brukernes avmaktfølelse i forhold til trygdekontoret, og betydningen av å gi brukeren en opplevelse av tid og trygghet i møtet med saksbehandler.

Flertallet av brukerne synes også det er for lite oppfølging i fra saksbehandlers side i forhold til å informere brukeren om fremdriften i saken. Det er brukeren selv som til enhver tid må ringe eller oppsøke trygdekontoret for å høre om fremdriften i saken. Dette oppleves som slitsomt. I tillegg savner brukerne hjelp fra trygdekontoret i forhold til å skrive søknader for å fremme deres sak, f.eks. i erstatningssaker i forbindelse med yrkesskade. Brukerne hevder at de kan få en informasjonsfolder om rettigheter i forbindelse med yrkesskade, men ikke noe hjelp til å fremme en sak overfor arbeidsgiver. I enkelte tilfeller kan det også være aktuelt med advokathjelp i en sånn sak. En av informantene sier følgende:

Så vidt eg husker så blei eg henvist til trygdekontoret i Harstad, i forbindelse med den saken der. Og da var eg inne hos saksbehandleren og fikk med meg noen papirer. Ihvertfall en brosjyre med orientering om yrkesskadeerstatning. Men, sjølve søknaden, den måtte eg skrive sjøl. Og eg veit ikkje saksbehandlingen vidare, i forhold til anke og sånne ting, det har eg ikkje gjort noe mere med da. Så eg lot berre den saken ligge.

Dette sitatet kan være representativt for flertallet av brukerne i forhold til å føle avmakt ved avslag på søknadene og en opplevelse av å ikke ha nok energi selv til å følge saken opp videre. Ved hjelp og oppfølging fra en utenforstående eller saksbehandler ville kanskje brukeren i større grad ha stått på videre for å få gjennomslag for sine krav. For svært mange av brukerne er det slik at de i gode perioder tenker at ting skal ordne seg og man skal bli bra, men når tilbakefallet og ryggsmertene kommer, er det at tanker om erstatning dukker opp på ny.

Saksbehandlerne på sin side sier at det ved avslag på en søknad alltid står informasjon om at brukeren kan anke på vedtaket. Brukerne kan ta kontakt med trygdekontoret for å få relevante skjema, samt bestille time for å få hjelp til å skrive anken. Saksbehandlerne fremhever imidlertid at de er preget av lovverket, og at de vil skrive ut ifra det lovverket sier. For å sitere en av saksbehandlerne:

(...) spesielt i den anken, så sier æ til brukeren at æ kommer bestandig til å være preget av lovverket og skrive ut ifra ka lovverket har lært meg å tenke. Sånn at det e veldig... du kan hjelpe dem på gli med stikkord ofte, eg kan gjerne skrive det for dem. Men, altså det e dumt når eg representerer lovverket og dem alltid får lovverket på vårres måte og vårres dette med definisjoner av ord osv.

Sitatet illustrerer at trygdefunksjonærene velger å være saksbehandlingsorientert i sin service overfor brukeren. Bomann-Larsen (1985) hevder at trygdefunksjonærene i behandlingen av saker kan velge mellom å være saksbehandlingsorientert eller publikumsorientert. En publikumsorientert innstilling til arbeidet vil innebære stor vektlegging av personlig service og dermed veiledning av brukerne i forhold til deres ulike behov samt forutsetninger for å klare samhandlingen med forvaltningen. En saksorientert innstilling vil nedfokusere personlig service til fordel for "korrekt" saksbehandling, noe som kan gå på bekostning av veiledning av brukerne i forhold til et komplisert regelverk. Det kan være hensiktsmessig å være mer saksorientert når det er snakk om enkle utbetalinger, refusjoner, osv. Ved mer komplekse saker, der det er viktig å danne seg et helhetlig og korrekt bilde av brukerens behov og dermed naturlige rettigheter, vil det imidlertid være nødvendig å være mer publikumsorientert.

De intervjuede saksbehandlerne har et dilemma ved at de synes at de i for liten grad kan bruke skjønn i enkeltsaker. De sier at de må forholde seg til lovverket og rundskriv ifra rikstrygdeverket, der det meste av vurderinger fremgår. De synes imidlertid at det ville være urettferdig for brukerne dersom saksbehandlerne hadde rom for å bruke mye skjønn. De fremhever at loven skal være lik for alle.

Vi ser her at saksbehandlerne kan stå overfor et dilemma, ved at de arbeider i en hierarkisk oppbygd organisasjon med klare kommandolinjer. I og med at de befinner seg nederst i hierarkiet, må de rette seg etter de ordrer som kommer ovenfra, noe som igjen kan gi lite rom for å utøve skjønn.

Brukerne på sin side sammenligner beslutninger som er foretatt i forhold til andre brukere, som kan være venner, bekjente eller som de har hørt om, og synes at det drives forskjellsbehandling. De hevder at noen saksbehandlere utøver mer skjønn enn andre, og at dette er personavhengig. En av brukerne hevder f.eks. at han alltid sørger for å oppsøke en bestemt trygdefunksjonær, og at han gjerne kan snu i døren for å komme igjen en annen dag dersom denne personen ikke er på jobb. Brukeren er av den oppfatning at han ikke får

gjennomslag for sine krav fra andre enn denne trygdefunksjonæren. Denne brukeren sier følgende: "(...) ho der nn, ho har hele tiden liksom snakket til meg, og du følte at ho har hørt på deg. Ho har hele tiden sagt at det var forferdelig det som er skjedd meg, og det er liksom så lite som skal til – og ho har som sagt vært veldig hjelpsom." Denne brukeren sier videre:

Men, det kan være at ho veit godt av meg, for eg har jo vært der oppe så mye. Men, de andre saksbehandlerne har jo også sett meg og eg har snakket mye med de alle sammen. Så, det er veldig personavhengig. Og da kan en spørre seg, gjelder dette også for hver gang de skal behandle en sak. Eller er det noen som vil handle, eller er det andre som er veldig firkantig. Det vet man ikke.

Brukernes tilfredshet med trygdekontoret blir dermed i visse tilfeller svært personavhengig.

Informantenes oppfatning om at det drives forskjellsbehandling er i tråd med tidligere undersøkelser, som viser at det er store regionale forskjeller i saksbehandlerne vurderinger av bl.a. uføresaker (RTV, 1988a og 1989a). I trygdeetaten sitt blad, Fokus nr.1, 1989, blir disse funnene forklart ut fra at det trolig er ulike holdninger blant saksbehandlerne på nettopp disse områdene med bred åpning mot skjønn. I tillegg hevdes det at holdningene til leger samt andre viktige premissleverandører spiller inn og dermed kan være utslagsgivende for sakens utfall (Solheim 1992).

Funnene viser at brukerne er misfornøyd med saksbehandlerne oppfølging og behandling av sin sak, noe som også er i tråd med bl.a. Hoven (1981) sin undersøkelse, der brukerne har vist til og ytret misnøye over en rekke episoder der regelverket har blitt håndhevet på en firkantet og lite smidig måte. Brukerne var imidlertid ellers rimelig godt fornøyd med den behandlingen de hadde fått på trygdekontoret (Solheim 1992 etter Hoven 1981).

3.5 Behov for tredjemann i møte med trygdekontoret?

På spørsmål om informantene har snakket sin sak selv i møte med trygdekontoret, kan følgende utsagn være representativt for de kvinnelige informantene. "*Nei, det er mannen min som har snakket mesteparten av min sak.*" Dette kan forklares ut fra at de kvinnelige informantene synes det er svært slitsomt å gå på trygdekontoret. De føler at trygdekontoret er et sted de ikke har lyst til å oppsøke og de synes det er ekkelt å gå dit. Isteden for å gå selv,

sender de mannen sin. Dette står i motsetning til de mannlige informantene som ikke har gjort bruk av en tredjeperson for å tale sin sak. Et gjennomgående mønster er at de kvinnelige informantene til å begynne med har møtt opp selv på trygdekontoret, men underveis i prosessen har de følt behov for hjelp av en tredjeperson. Dette har som oftest vært ektemannen, eller mannlige venner for de som er enslige. De kvinnelige informantene sier at det hjelper svært mye å ha med seg en tredjeperson på trygdekontoret. Tredjepersonen ses på som en viktig støttespiller, som kan hjelpe dem til å spørre om ting, samtidig som de føler at de blir tatt mer på alvor. De kvinnelige informantene sier også at de føler at mennene har større gjennomslagskraft enn dem selv. Mennene får i ansvar å ordne opp i saker som kvinnene selv ikke har energi til å følge opp. For å sitere en av de kvinnelige brukerne: *"Ja, han begynte å gå der å ordne opp i det der. Han brydde seg ikkje om hva de sa – han levte fra seg og sa at det her får dokker bare ordne opp i. Og så gikk han bare"*. De kvinnelige informantene er av den oppfatning at trygdefunksjonærene viser mer respekt overfor mannen, og gir dem en mer høflig behandling. For å sitere en av de kvinnelige informantene:

Æ har aldri hørt om at det er samboeren eller kona som må gå når det gjelder menn, men når det gjelder kvinner så vet eg at det er veldig mange menn som går og som ordner opp i saker og ting. For det første så går det fortere, tingan går fortere, ja man får liksom – man har mer respekt med seg eller korsen æ nær sagt skal forklare det. Æ vet ikke helt hvordan en skal forklare det. Men, ihvertfall blir dem møtt med ei anna holdning. Det blir altså ikkje dem som e de stakkarslige trur æ.

I de tilfeller der de mannlige informantene har fått hjelp ifra en tredjeperson, så har det vært i form av en ergoterapeut, som har utredet deres behov for hjelpemidler, behov for rengjøringshjelp, bil, annet hus, e.l.. Ergoterapeuten har skrevet søknadene for dem og fulgt sakene opp. Et fellestrekk er imidlertid at de mannlige brukerne oppsøker trygdekontoret selv og taler sin sak selv, uten bruk av en tredjeperson. Dette er et interessant funn, som kanskje kan forklares ut fra det gamle kjønnsrollemønsteret og den patriarkalske familie, der menn og tradisjonelt maskuline egenskaper gis forrang. Dette innebærer at bl.a. fasthet, mot og heroisme blir høyt verdsatt. Historisk sett har formelle organisasjoner i Vestens samfunn kjennetegnet som alle har tilknytning til "det sterke kjønn". Menn har dominert organisasjoners roller og funksjoner der hvor det har vært stilt krav om aggressiv og direkte atferd, og den byråkratiske måten å organisere på har fremmet en rasjonell, analytisk og instrumentell modell som har vært forbundet med den vestlige verdens manns-stereotypi (Morgan 1988). Ut fra dette kan funnene om forskjellen mellom kjønnene forklares ut fra at menn bærer med

seg tradisjonelt maskuline verdier, som verdsettes i byråkratiske organisasjoner, og som resulterer i at de lettere får tilgang på bl.a. informasjon.

Funnene er i tråd med tidligere undersøkelser, som viser at menn er mye mer offensive overfor trygdekontoret enn kvinner. Videre er oppfatningen blant flere av informantene at trygdesystemet passer best for mer pågående brukere (Solheim 1992).

Andre undersøkelser viser også at brukeren er nødt til å vise et stort egetinitiativ for å få den ønskede hjelp og informasjon av trygdefunksjonærene (Bleiklie,I., Jacobsen,K. og Thorsvik,J. I Christensen,T. Og Egeberg,M. (red.1992).

I tilfeller der de mannlige informantene føler at de ikke får gjennomslag for sin sak eller ikke blir hørt av saksbehandler, har de oppsøkt trygdesjefen eller kontaktet rikstrygdeverket direkte. Disse sakene har som regel blitt løst umiddelbart, slik at disse brukerne har fått gjennomslag for sine krav. En del av de kvinnelige informantene har også gått direkte til trygdesjefen for å få ordnet opp i saker umiddelbart, gjerne i følge med en tredjeperson. En av de kvinnelige informantene sier også at hun ringte til en svært kjent advokat etter at hun hadde mistet tålmodigheten med trygdekontorets oppfølging av hennes sak. Hun sa deretter til trygdekontoret at denne advokaten var satt på saken, noe som resulterte i rask ferdigbehandling, der hun fikk gjennomslag for sine krav.

Trygdekontoret på sin side sier at de har et høyt arbeidspress og derfor ikke får behandlet alle søknader så raskt som de hadde ønsket. Trygdekontoret har vikarer tilsatt i korte vikariater i en del av de faste stillingene. Dette gjør at en del tid går med til opplæring, noe som igjen går på bekostning av nok tid til ferdigbehandling av saker.

3.6 Hvordan oppleves mottagelsen på trygdekontoret?

Et flertall av brukerne synes det er ekkelt å oppsøke trygdekontoret, og har en følelse av underlegenhet i møte med saksbehandlerne. Følgende sitat kan være representativt for flertallet i forhold til spørsmålet om de synes det er ekkelt å oppsøke trygdekontoret:

Ja, det gjør æ (...). Men for min egen del, så e det akkurat som æ føler at æ maser og at æ e umulig på alle vis. (...) Og mange ganger, så føler du jo det når du prater med dem, at du får ikkje mer. – ”For æ må ta utav mi pengebok. Så du kan ikkje komme her og forlange nokka, for at æ må ta utav mi pengebok, og det har æ ikkje råd til.

Brukerne kvier seg for å oppsøke trygdekontoret, men sier at de opplevde det som mest ekkelt å gå dit i begynnelsen. Etterhvert som de har vært der en del ganger og snakket med saksbehandlerne, føler de at de har kommet over den verste terskelen. De ”strammer” seg imidlertid opp for hver gang de skal gå på trygdekontoret, og tenker nøye gjennom hva de skal si og spørre om. En av informantene sier følgende om de første gangene hun skulle oppsøke trygdekontoret. *”Ja. Det var ekkelt. Det var sånn at eg følte det når eg kom opp dit og skulle inn den døren..., det var akkurat som at eg ville snu og rømme igjen”.*

Vedkommende sier følgende på spørsmålet om det ikke gjør henne noe å oppsøke trygdekontoret i dag: *”Jo, det gjør meg nokka – det gjør det. Det koster meg en god del energi. Men, eg føler at eg har blitt sterkere”.*

Felles for informantene er imidlertid at de synes det er ekkelt å gå på trygdekontoret og at de står der nærmest med ”hua i handa”. Disse funnene er i tråd med bl.a. Solheim (1992) sin undersøkelse, der to tredjedeler av brukerne føler ubehag ved å oppsøke trygdekontoret og kvier seg for å gå dit.

Funnene tyder på at når en bruker er kommet opp i en vanskelig livssituasjon, så skal det ofte svært lite til før trygdefunksjonærenes oppførsel blir tolket i entydig negativ eller positiv retning fra brukerens side. Brukeren kan ha en negativ reaksjon på sin lidelse og det vil være svært viktig å bli møtt med forståelse og velvilje fra trygdekontoret, for å kunne mestre sin nye brukerrolle på en konstruktiv måte.

Brukerne synes også det er ekkelt at skranken er i det samme rommet som venterommet. De føler at alle kan høre hva de sier og at de på denne måten utleverer seg selv. Brukerne savner å få komme inn på et mer privat avlukke, og savner den skilleveggen som trygdekontoret hadde tidligere. Brukerne mener også at skranken kun bør være et sted der de henvender seg for å snakke med ulike saksbehandlere, der de får utlevert skjema og slike ting. Felles for alle brukerne er at de ikke liker dagens organisering av skranken.

Felles for brukerne er at de opplever trygdekontoret som lite serviceorientert og at de føler seg lite velkommen på trygdekontoret. De føler at de ansatte på trygdekontoret mistror dem og er skeptiske til det de har å fortelle. For å sitere en av brukerne:

De har en sånn måte å behandle folk på, allerede i resepsjonen. Det er nærmest som at æ e sånn der tredjeklasses. Ja, sånn føle æ det. Det kan jo være bare en sånn følelse æ får, men æ veit det er veldig mange som sier det at de føler det sånn. Og de sender mannen sin eller andre, istedet for å gå selv. Du føler deg ikke dum, men du føler deg ikke velkommen. Og da kan man tenke seg selv hvordan den følelsen er. At, "nå er de no her igjen". Og æ føle jo det heile tida at æ blir sett på som en potensiell trygdemisbruker. Altså at æ e ute etter å snylte og slite mest mulig ut av trygdekontoret. Ikke i forhold til rettigheter, men i forhold til å dra mest mulig penger ut av systemet. Utnytte systemet. Ja, det har æ følt heile tida. Selv de vanligste rettigheter som man har. Æ har jo ingenting ekstra. Og det har de jo sagt at; neida, du har jo en mann som tjener så godt og ... Så da... Og hvis atte æ, de gangan at pengan har stoppa opp, og æ har sagt at æ e jo avhengig av at æ får de her pengan, så skjønne de liksom ikke det, for æ har jo en mann som tjener så bra. Så æ prøver jo å argumentere med at du kan tenke deg hvis ikke du får lønn på to måneder, hvordan ville du ha følt dæ? Det her e jo på en måte min lønn.

Brukerne føler også at de får for lite hjelp til utfylling av de ulike skjema som de får utlevert på trygdekontoret. De opplever at saksbehandlerne går ut av kontoret når skjemaene skal fylles ut, og brukerne synes ofte det er vanskelig å fylle ut skjemaene på egenhånd. De trenger mer hjelp, og føler at saksbehandlerne er lite serviceorientert i forhold til dette. Saksbehandlerne gir på denne måten brukerne en sterk følelse av å være til bry. Flertallet av informantene mener at trygdefunksjonærene må ha en annen oppførsel i forhold til brukerne enn den de har i dag. For å sitere en av informantene: "De burde gått på kurs for å lære hvordan de skal behandle mennesker".

Et flertall av brukerne føler at de blir mistrodd av saksbehandlerne, at de blir oppfattet som å være friskere enn det de er. Dette opplever brukerne som svært sårende. For å sitere en av informantene:

Og det har eg jo måttet si til dem at eg har aldri i hele mitt liv svindlet noen som helst. Av og til så begynner man å lure på om man gjør nokka galt, når man er så ærlig. Men, både eg og kona har det som livsmotto at vi skal ikke ha nokka som vi ikke rettmessig har krav på. Og da, liksom, at man blir mistenkeliggjort når man stiller spørsmål, så er dette veldig synd. Det er sårende i mange tilfeller. For eg veit hvordan eg sjøl er og hva som eg står for, og at eg er ikke ute etter å svindle noen.

Trygdefunksjonærene på sin side føler at de er serviceorientert i forhold til brukerne, men at de har et regelverk å forholde seg til, og som gjør at det ofte kan være vanskelig å imøtekomme brukerens ønsker og behov. For eksempel kan brukerne søke om medisinsk attføring eller rehabiliteringspenger. Før trygdekontoret kan sette i gang rehabiliteringspenger, må de ha dokumentasjon på at brukerne har vært syk i minst et år tilbake i tid. Har brukeren vært syk i et år og mere til, så kan trygdekontoret gå tre måneder tilbake i tid ifra søknadstidspunktet og tilstå rehabiliteringspenger. Det samme prinsippet gjelder ved uførepensjon. Trygdefunksjonærene sier at de forsøker å unngå at brukerne skal få stopp i utbetalingene, men at dette er avhengig av at brukerne søker om rehabiliteringspenger på rett tidspunkt. Trygdefunksjonærene må ha tid til å saksbehandle søknaden, og dersom brukerne har søkt på et sent tidspunkt, så kan de risikere stopp i utbetalingene i en periode, inntil søknaden er behandlet. Et flertall av brukerne sier at de ofte opplever stopp i utbetalingene og at dette oppleves som et psykisk belastende press i forhold til at de hver måned har faste utgifter som skal betales. En av trygdefunksjonærene sier følgende:

Når du går over ifra sykepenger til rehabiliteringspenger, så opplever folk det at vi gjør kortvarige tiltak. – For at rehabiliteringspenger – da e du fortsatt sykemeldt. Kravet der e at du e under behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Disse sakene følges nøye opp. Vi innhenter stadig legeopplysninger, og vi gir ofte korte vedtak. Dette føles stressende for brukeren, for søkeren, for de føler at dem ikkje har kontroll over sin situasjon i det heile tatt. Dette er beklagelig. Men, dette e altså vi nøydd tel, på grunn av regelverket, sånn som det er. Det skal være ganske klare diagnoser, og du skal ha ganske god dokumentasjon på at det er veldig langvarig for å kunne gje. Og det lengste vi gir, det er vel egentlig et halvt år kanskje i slengen. Og da er det rimelig dokumentert at det er langvarig behandling inne i bildet, og at du er sjuk i et halvt år fremover ja. Så det er nok mange som føler stor frustrasjon, og vi føler med dem. Men, vi er nødt til å ha det sånn. Vi er nødt til å ha en intens oppfølging på de sakene.

Dette viser dilemmaet både for saksbehandler og bruker. Saksbehandlerne har et regelverk å forholde seg til, og mener at de gjør en god jobb når dette blir overholdt. Brukerne på sin side føler seg underlegen i forhold til saksbehandler i forhold til kunnskap på hva regelverket sier, og føler de har for liten informasjon i forhold til søknadsprosedyrer for å få den ønskede fremdrift i sin sak. Dette kan skape konfliktsituasjoner mellom saksbehandler og bruker.

3.7 Må brukeren spille en bestemt rolle på trygdekontoret?

På spørsmål om brukerne føler at de må innta en spesiell rolle i møte med trygdefunksjonærene, kan følgende utsagn være representativt for flertallet: *Ja, æ må være litt ydmyk, og æ må ikke vise at æ kan så mye, at æ vet så mye. Æ må la dem vite litt mer enn æ. De skal være den som e øverst, og som kontrollerer.*” Videre er brukerne av den oppfatning at de må være bestemt, men rolig og avbalansert, og i størst mulig grad unngå å være høyrøstet. For å sitere en av brukerne: *”Eg prøvde jo å være defensiv til å begynne med, men en kommer jo ingen vei med det. Så eg har jo blitt mer og mer irritert. Men, det viser seg at en kan ikkje være så forbanna heller, for da slår det andre veien – negativt”*. De kvinnelige brukerne spesielt, synes derfor at det er lettere å oppsøke trygdekontoret i følge med ektemannen eller en venn, som kan ta ordet innimellom. Brukerne føler også at de ikke må komme og forlange noe på trygdekontoret, for at da vil saksbehandlerne få ”piggene ut”. Brukerne føler at de skal være glad til for at de i det hele tatt får hjelp, og at de skal takke for det de får. Brukerne føler også at de ikke skal være for ung, for å kunne søke om uføretrygd, men helst være eldre og snart være ferdig med yrkeslivet. Brukerne føler videre at de ikke må åpne alle kortene på en gang, men heller vente å se hvordan saken utvikler seg. De må for all del ikke belære trygdefunksjonærene, eller fortelle dem om hvilke paragrafer i lovverket det og det står om de bestemte rettigheter. Brukerne må heller ikke være frekk, da dette vil slå negativt ut i den videre saksbehandling. Brukerne har en oppfatning om at dersom de ikke oppfører seg i tråd med trygdefunksjonærenes forventninger i forhold til adferd, så vil saksbehandlerne sanksjonere dem, f.eks. legge deres sak nederst i bunken.

Dette er interessante funn, som kanskje kan tyde på at det blant trygdefunksjonærene er utviklet normer om ”den gode trygdebruker”. Det er fristende å trekke parallellen til Per Måseide (1987) sin forskning omkring norske sykehus, der han fant at det blant helsepersonell ble utviklet normer om ”den gode pasient”. ”Den gode pasient” underkastet seg sykehusinstitusjonens regler og rutiner, og oppførte seg i tråd med normer som systemet regnet som passende adferd. Dette innebar bl.a. at pasienten ikke skulle stille utidige krav, protestere på det som ble gjort eller gi andre uttrykk for misnøye. Pasienter som ikke oppfylte normene i henhold til sømmelig adferd ble betraktet som ”problempasienter”. Normene om ”den gode pasient” medførte at pasientene opplevde at det var omgivelsene og andre deltagere

enn dem selv som fastsatte pasientrollen, de ble ”fanget” av systemet. Pasientene var avhengig av andre, da de manglet medisinsk kunnskap og personalet hadde makt og status til å avgjøre hva som var akseptable og ikke akseptable innvendinger fra pasientenes side (Måseide 1987).

Ut fra dette kan en si at brukerne av trygdesystemet sosialiseres inn i sine roller som brukere, på samme måte som trygdefunksjonærene sosialiseres inn i sine yrkesroller. Saksbehandlerne bestemmer når, hvordan og hvor ofte samhandlingen med brukerne skal være, og brukerne må innrette seg etter normene for forventet adferd.

Et lite mindretall av brukerne føler at de ikke må spille noen bestemt rolle på trygdekontoret. Et kjennetegn ved noen av disse informantene, er at de kjenner en eller flere ansatte fra før, og dermed får ryddet opp i ting på en rask og uproblematisk måte.

3.8 Hva er mest positivt og mest negativt med trygdekontoret?

På spørsmålet om brukerne kan oppsummere hva som er mest positivt og mest negativt med trygdekontoret, kan følgende sitat være representativt for flertallet:

Det positive er jo at de gjør jobben sin, formelt sett. Eg har jo ikkje noen formelle feil å vise til. Det er jo positivt da. Det negative er jo selvfølgelig dette med informasjon og ja, kanskje går det litt på holdningene deres. (...) De gir en følelsen av å stå der å tigge, be om nokka som man egentlig har krav på da.

Et flertall av brukerne synes trygdekontoret er for lite flink til å gi opplysninger om hva de har rett på, og at brukerne på grunn av dette ikke søker i tide på en del rettigheter de kunne ha krav på. Brukerne ønsker mer informasjon om bl.a. søknadsprosedyrer og hvordan de skal gå frem i den videre saksbehandling. Brukerne føler at ting ikke blir gjort i rett tid, og at det blir for lang saksbehandlingstid. Informasjonssvikten gjør at brukerne føler seg avvist, spesielt i den første kontakten med trygdekontoret. Dette oppleves negativt. Etter en del besøk på trygdekontoret, føler de imidlertid at de får hjelp i forhold til en del av det de har spurt eller søkt om, og dette oppleves som positivt. Flertallet av brukerne opplever trygdekontoret som for lite serviceorientert, og for saksorientert. Trygdekontoret oppfattes derfor som kaldt og

upersonlig. Et flertall av brukerne opplever det som negativt at de ikke har en fast saksbehandler å forholde seg til, og synes det er svært slitsomt å måtte fortelle om sin sak om og om igjen. Et lite mindretall av brukerne har imidlertid hatt en fast saksbehandler, og synes dette har vært svært positivt. Disse brukerne har imidlertid kjent vedkommende trygdefunksjonærer fra før, og bedt dem spesielt om å følge opp sin sak. Brukerne opplever det som negativt at det svært ofte blir stopp i faste utbetalinger, samt at det tar for lang tid å få etterbetalt penger i fra trygdekontoret. Dette sliter på psykisk, da brukerne har faste utgifter som de skal overholde. Brukerne synes også at trygdesystemet er for tungrodd slik det fungerer i dag. Brukerne føler de går i kanossagang i fra lege, trygdekontor og arbeidskontor og ønsker et bedre samarbeid mellom de ulike instanser. F.eks. dersom en lege har glemt å krysse av på det aktuelle skjema at det er snakk om en yrkesskade, må brukeren ta skjemaet med seg tilbake til legen for å få henne til å krysse av, for deretter å levere skjemaet tilbake til trygdekontoret. Dette oppleves som tungvint, og brukerne mener at saksbehandleren i stedet kunne tatt en telefon til vedkommende lege. Brukerne føler ofte at de blir mistrodd av trygdefunksjonærene, at de gir dem følelsen av å stå der å tigge, noe som oppleves både som sårende og skuffende. Tidligere ordning med at saksbehandlerne kun var tilgjengelig på telefon mellom 0900 og 1100 ble opplevd som lite servicevennlig. Det nye systemet med at saksbehandlerne skal være tilgjengelig på telefon hele dagen, er derfor positivt og i tråd med brukernes behov.

Oppsummering

Et hovedfunn i undersøkelsen er at brukernes informasjonsbehov ikke blir tilfredsstilt. Spesielt i starten føler brukerne seg avvist, og føler at de må gå ifra trygdekontoret med uforrettet sak. Undersøkelsen viser at brukerne må yte stor grad av egenaktivitet for å lykkes i å oppnå offentlig hjelp. Funnene tyder på at saksbehandlernes "veilederrolle" overfor brukeren er lite fremtredende.

Funnene viser at dagens organisering rundt utlån av hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralen fungerer lite tilfredsstillende. Svært mange av informantene har ikke benyttet seg av hjelpemiddelsentralen og deres tjenester fordi de ikke har visst om deres eksistens. I tillegg er det uklare ansvarslinjer mellom trygdekontoret og hjelpemiddelsentralen i forhold til dette arbeidsfeltet. Funnene viser at det er nødvendig med et bedre samarbeid mellom disse instansene.

Når det gjelder trygdekontorets tilgjengelighet, så viser funnene at dagens nye ordning med at saksbehandlerne skal være tilgjengelig hele dagen er positivt og i tråd med brukernes behov.

Et fremtredende funn er at flertallet av informantene er misfornøyde med at de ikke har en fast saksbehandler å forholde seg til. Brukerne må rullere mellom saksbehandlerne og dette oppleves som slitsomt. Rulleringen medfører at brukerne stadig må gjenta sin historie, og gir dem følelsen av at saksbehandlerne ikke får satt seg godt nok inn i deres sak. I tillegg oppleves saksbehandlingstiden som for lang.

For å kunne kvalitetssikre en helhetlig saksbehandling av brukere med ulike typer lidelser og behov, kan trygdekontoret samordne sine tjenester etter en kombinasjonsmodell (se [figur 1](#), s.20). En slik modell gir brukeren en mulighet for å kunne forholde seg til en fast person, som vil ha det koordinerende ansvar i forhold til alle "hjelperne" på trygdekontoret.

Undersøkelsen viser at et flertall av brukerne kvier seg for å oppsøke trygdekontoret, og at spesielt de kvinnelige informantene synes det er svært slitsomt å gå dit. Et interessant funn er at et flertall av kvinnene mener at menn har større gjennomslagskraft og blir tatt mer på alvor enn dem selv. Kvinnene har derfor ofte ektemennene eller andre mannlige støttespillere med

seg på trygdekontoret, for å tale sin sak. Mennene på sin side gjør i liten eller ingen grad bruk av en tredjeperson, men oppsøker trygdekontoret alene.

Funnene viser at et flertall av brukerne har en følelse av underlegenhet i møte med saksbehandlerne, og at de føler de står der med "hua i handa" og må tigge for å få det de har krav på. Videre føler de seg mistenkeliggjort og betraktet som potensielle trygdemisbrukere. Funnene indikerer at når en bruker er kommet opp i en vanskelig livssituasjon, så skal det ofte svært lite til før trygdefunksjonærenes oppførsel blir tolket i entydig negativ eller positiv retning fra brukerens side. Dette viser igjen betydningen av saksbehandlers imøtekommenhet og opptreden i møtet med brukerne.

Undersøkelsen viser at et flertall av brukerne føler at de må underkaste seg trygdekontorets regler og rutiner, og at de må oppføre seg i tråd med trygdefunksjonærenes forventninger i forhold til adferd. Brukerne hevder at normene om passende adferd bl.a. innebærer at de skal være litt ydmyk og ikke vise at de vet så mye. De må heller ikke stille utidige krav, være frekk eller gi andre uttrykk for misnøye. Brukerne er redd for at eventuelle brudd på disse normene kan føre til at saksbehandlerne vil sanksjonere dem, for eksempel legge deres sak nederst i bunken.

Alt i alt avdekker undersøkelsen en del negative erfaringer som kan la seg bruke som rettesnor for lokale reformer. Funnene er i tråd med Bomann-Larsen (1985) sin undersøkelse, som viser at en av fire brukere har dårlige erfaringer med trygdekontoret.

Dersom vi tar for oss en gjennomgang av trygdeetatens målsettinger på 1980-tallet, ser vi at de aspektene ved servicebegrepet som skulle prioriteres var kortere saksbehandlingstid og bedre kvalitet på saksbehandlingen. Først på midten av 1990-tallet har etatsmålene i større grad begynt å fokusere på de mer kvalitative sidene ved service-aspektet, på dette som omhandler selve samhandlingssituasjonen mellom bruker og saksbehandler.

Funnene viser at trygdeetaten i sterkere grad bør sette søkelyset på nettopp de mer kvalitative sidene ved samhandlingen, og følge opp disse dimensjonene i sine etatsmål. I service-standarden "kommunikasjon" står det bl.a. at "brukerne skal bli møtt med høflighet, åpenhet og respekt" (Kvåle 1999), men dette er på samme tid begreper som er vanskelige å måle da enhver bruker vil ha sine subjektive oppfatninger. Funnene tyder imidlertid på at

trygdefunksjonærene i større grad enn før bør vektlegge personlig service og dermed veiledning av brukerne gjennom et kronglete og uoversiktlig regelverk, dvs. en publikumsorientert innstilling til arbeidet. Funnene kan tyde på at trygdefunksjonærene i for stor grad velger å være saksbehandlingsorientert i sin service overfor brukeren. En saksorientert innstilling vil nedfokusere personlig service til fordel for ”korrekt” saksbehandling, noe som kan gå på bekostning av veiledning i forhold til et komplisert regelverk. En publikumsorientert innstilling til arbeidet vil i større grad kunne sikre at systemet ikke skyver fra seg potensielle brukere med rett på trygd, samt i større grad sikre prinsippet om at brukernes rettssikkerhet blir ivaretatt på en best mulig måte.

LITTERATURLISTE

- Bomann-Larsen, P.: **Service eller saksbehandling? En brukerundersøkelse ved 18 trygdekontor.** Publikasjon nr.4 på prosjektet "Brukerperspektiv på forvaltningen". Universitetet i Bergen, 1985.
- Christensen, T. og Egeberg, M. (red.): **Forvaltningskunnskap.** TANO, 1997.
- Fokus, nr.1, 1989 (Trygdeetatens blad, utgitt av Rikstrygdeverket).
- Hallandvik, J-E.: **Helsetjeneste og helsepolitikk.** Universitetsforlaget, 1993.
- Hatland, A., Kuhnle, S. og Romøren, T.I. (red.) : **"Den norske velferdsstaten".** Ad Notam, 1994.
- Hoven, F.H.: **Byråkratierfaringer og klientadferd.** Delrapport på forskningsprosjektet "Ressurssvake klienters bruk av offentlige ytelser". Agder distriktshøgskole/Universitetet i Bergen, 1981.
- Kvåle, G.: **Trygdeetaten serviceerklærer seg.** Om brukarorientering og identitetsutvikling i skjeringsflata mellom marknadsretting og god saksbehandling. Upublisert paper til den 7.nasjonale fagkonferansen for statsvitenskap, 11 – 13.januar 1999, Røros.
- Lauvås, K og Lauvås, P.: **Tverrfaglig samarbeid.** TANO, 1994.
- Lipsky, M.: **Street Level Bureaucracy.** Russel Sage Foundation, New York. 1980.
- Måseide, P.: **Medisinsk sosiologi.** TANO, 1987.
- Repstad, P.: **Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis.** TANO, 1993.

Rikstrygdeverket (1988a): Forskjellsbehandling i uføresaker? Rapport nr.3/88,
Plangruppen i Generell avdeling.

Rikstrygdeverket (1989a): Avslag og omgjøring i folketrygdens attførings- og uføresaker i 1988. Rapport nr.2/89, Plangruppen for Generell avdeling.

Solheim, L.J.: Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet.
Østlandsforskningsrapport nr.16, 1992.



Publikasjonsliste fra Høgskolen i Harstad

Fra og med 1996 ble tidligere publikasjonsserier ved Høgskolen i Harstad erstattet med en **Skriftserie** og en **Arbeidsnotatserie**.

Skriftserien - ISSN 0807-2698

- 1999/12 **Hilde Nordahl-Pedersen:** «Brukernes erfaringer med trygdekontoret». (ISBN 82-453-0129-9) Kr. 70,-
- 1999/11 **Mette Ravn Midtgard / Jan Vidar Haukeland:** «Fiskeværet som feriested». (ISBN 82-453-0128-0) Kr. 50,-
- 1999/10 **Tor J. Schjelde:** «Vernepleiere, sosionomer og barnevernspedagoger i skolen. *Hvilken formell kompetanse har de og hvilke arbeidsoppgaver bør de ha i skolen?*». (ISBN 82-453-0126-4) Kr. 50,-
- 1999/9 **Steinar Johansen:** «Konkurransetsetting av pleie og omsorgstjenester - *Rasjonell handling eller legitim tilpasning- Organisasjonsteoretiske utfordringer for en empirisk studie*». (ISBN 82-453-0126-4) Kr. 60,-
- 1999/8 **Rikke Gürgens:** «Å forske på annerledeshet. *Det usedvanlige teater sett som et semiotisk fenomen, en hermeneutisk prosess og et terreng for 'grounded theory'*». (ISBN 82-453-0125-6) Kr. 50,-
- 1999/7 **Ådne Danielsen:** «FINNES DET EN POSTMODERNE POLITIKK? *Tanker rundt modernitet og postmodernitet som samfunnsmessige tilstander med omsorgspolitik for mennesker med psykisk utviklingshemming som eksempel*». (ISBN 82-453-0124-8) Kr. 50,-
- 1999/6 **Ådne Danielsen:** «Organisasjonsfeltbegrepet innenfor nyinstitusjonell organisasjonsteori» (ISBN 82-453-0122-1) Kr. 50,-
- 1999/5 **Harald Torsteinsen:** «Effects of privatization and competitive tendering on local government – a comparative study.» (ISBN 82-453-0121-3) Kr. 50,-
- 1999/4 **Rolf Wynn:** «Conversation Analysis and the Conversational Rules» (ISBN 82-453-0119-1) Kr. 50,-
- 1999/3 **Stein Mikkelsen:** «SAFE COMMUNITY - SYMBOL OG SAMARBEID
Sluttrapport fra studie av lokalt ulykkesforebyggende arbeid organisert etter WHO's Safe Community (Trygge Lokalsamfunn)-modell.» (ISBN 82-453-0118-3) Kr. 60,-

- 1999/2 **Terje Thomsen:** «Mot fremtidens utdannelser - om skjønnheten og udyret i høgre utdanning». (ISBN 82-453-0117-5) Kr. 50,-
- 1999/1 **Rolf Utkvitne:** «Harstad og nyetableringer i detaljhandelen». (ISBN 82-453-0115-9) Kr. 90,-
- 1998/20 **Rikke Gürgens:** «Regiroller og teaterorganisering. Casestudie av Bentein Baardsons regi av 'Garmann & Worse & Co' på Rogaland teater.» (ISBN 82-453-0114-0) Kr. 130,-
- 1998/19 **Tore Høgås:** «Deconstructing and Reconstructing the Text: Intertextualities of Literature, Body, and Nature in Jane Smiley's A Thousand Acres.» (ISBN 82-453-0113-2) Kr. 130,-
- 1998/18 **Harald Torsteinsen:** «Om å skynde seg langsomt. Hvordan skape oppslutning om organisasjonsreformer i kommunesektoren?» (ISBN 82-453-0112-4) Kr. 40,-
- 1998/17 **Truls Erikson:** «Intellektuell kapital: Hvilke grep må til?» (ISBN 82-453-0111-6) Kr. 40,-
- 1998/16 **Ruben Moi:** «Voice and Vision - An analysis of the Allegorical Aspects in Seamus Heaney's Oevre» (ISBN 82-453-0110-8) Kr. 120,-
- 1998/15 **Tore Einar Johansen / Kjell Toften:** «Retraining of Russian Military Officers - a feasibility study» (ISBN 82-453-0109-4) Kr. 50,-
- 1998/14 **Alexander Kwesi Kassah:** «The Community Idea» (ISBN 82-453-0107-8) Kr. 50,-
- 1998/13 **Alexander Kwesi Kassah:** «Community-Based Rehabilitation in the city: A case of Jamestown-Accra, Ghana» (ISBN 82-453-0105-1) Kr. 50,-
- 1998/12 **Kjell Toften:** «Chain Integration in the Norwegian Hotel Industry - industry overview, causes, and some strategic implications (ISBN 82-453-0104-3) Kr. 50,-
- 1998/11 **Baard Borge:** «NS' mange ansikter: Innholdsanalyse av et propagandaskrift fra 1944» (ISBN 82-453-0103-5) Kr. 70,-
- 1998/10 **Truls Erikson:** «Entrepreneurial Capital - The Emerging Venture's Most Important Asset & Competitive Advantage» (ISBN 82-453-0098-5) Kr. 40,-

- 1998/9 **Anne Marit Bygdnes:** «Toalett-trening av mennesker med psykisk utviklingshemming. En teoretisk drøfting og et empirisk bidrag». (ISBN 82-453-0097-7) Kr. 120,-
- 1998/8 **Tanja Susann Ihlhaug/Leif Hugo Hansen:** «Medbestemmelse eller mer bestemmelse? - bruker lederne de tillitsvalgte?» - *En undersøkelse om ledelsesatferd og ansattes medbestemmelsesrett i kommunal virksomhet i Troms Fylke.* (ISBN 82-453-0096-9) Kr. 90,-
- 1998/7 **Kjell Toften:** «Express Reiser - Scandinavian Package Tour Industry» (ISBN 82-453-0095-0) Kr. 40,-
- 1998/6 **Stein Mikkelsen:** «Safe Community - Symbol and Co-operation. A study of inter-sectoral co-operation and development in a Norwegian community» (ISBN 82-453-0094-2) Kr. 50,-
- 1998/5 **Truls Erikson:** «A Study of Entrepreneurial Intentions Among a Cohort MBAs - The Extended Bird Model». (ISBN 82-453-0093-4). Kr. 50,-
- 1998/4 **Arild Wikan:** «4 Periodicity in Leslie Matrix Models with Density Dependent Survival Probabilities» (ISBN 82-453-0092-6) Kr. 70,-
- 1998/3 **Arild Wikan:** «Dynamical Consequences of Reproductive Delay in Leslie Matrix Models with Nonlinear Survival Probabilities» (ISBN 82-453-0091-8) Kr. 70,-
- 1998/2 **Terje Thomsen:** «Gruppeintervjuet - avgrensing, anvendelse og anvisning» (ISBN 82-453-0089-6) Kr. 50,-
- 1998/1 **Alexander Kwesi Kassah:** «Community Based Rehabilitation and Stigma Management by Physically Disabled People in Ghana». (ISBN 82-453-0088-8) Kr. 50,-
- 1997/17 **Tore L.Jensen:** «Interorganizational Governance Structure and Outlet Economic Performance». An Application of Accounting Data in Interorganizational Performance Measurement. (ISBN 82-453-0088-8) Kr. 110,-
- 1997/16 **Tore L.Jensen:** «En analyse av ukedagseffekter i futuresmarkedet for elektrisk kraft». (ISBN 82-453-0086-1) Kr. 50,-
- 1997/15 **Baard Borge:** «Krig, oppgjør og nasjonal konsensus - Etterkrigsoppgjørenes sosiale virkninger i Nederland, Danmark og Norge». (ISBN 82-453-0084-5) Kr. 50,-

- 1997/14 **Tore Einar Johansen:** «Myter og virkelighet om samer - 'de e forskjell på folk og finna'» (ISBN 82-453-0083-7) Kr. 40,-
- 1997/13 **Eli Samuelsen:** «Den besværlige tiden» - Betragtninger om praksisopplæringen i sykepleierutdanningen (ISBN 82-453-0082-9) Kr. 50,-
- 1997/12 **Eli Samuelsen:** «Du er ikke verdig en plass i herberget - Refleksjon over etikk og etiske vurderingers plass i sykepleien» (ISBN 82-453-0081-0) Kr. 50,-
- 1997/11 **Vegard A. Schancke/Miriam G. Lukwago:** «A Programme for Early Intercultural Psychosocial Intervention for Unaccompanied Minor Asylum Seekers and Refugees (EM) - a Group Approach» (ISBN 82-453-0080-2) Kr. 50,-
- 1997/10 **Hilde Nordahl-Pedersen:** «Alternativ medisin og skolemedisin - en paradigmediskusjon» (ISBN 82-453-0068-3) Kr. 50,-
- 1997/9 **Inger Aksberg Johansen:** «Reminisens i et interaksjonsperspektiv - En kvalitativ undersøkelse basert på intervju med eldre og sykepleiere» (ISBN 82-453-0079-9) Kr. 120,-
- 1997/8 **Aud Merethe Alme:** «Lønnsreform og ledermobilitet - Metodiske tilnærminger og resultater» (ISBN 82-453-0078-0) Kr. 70,-
- 1997/7 **Truls Erikson:** «Should Managerial Competence be in the Retail Growth Performance Equation?». (ISBN 82-453-0076-4) Kr. 50,-
- 1997/6 **Børre Kristiansen/Steinar Johansen:** «Rammer for omsorg - Alternative modeller for organisering av Hamarøy Bygdeheim» (ISBN 82-453-0071-3) Kr. 70,-
- 1997/5 **Truls Erikson:** «Retail Profit Performance and The Relationship to Marketing Outcomes and Financial Structure» (ISBN 82-453-0075-6) Kr. 50,-
- 1997/4 **Rolf Utkvitne:** «Kompetanse i Detaljhandelen». (ISBN 82-453-0064-0) Kr. 70,-
- 1997/3 **Hilde Nordahl-Pedersen (red.):** «Konferanserapport fra Helseagene i Nord-Norge 1996». (ISBN 82-453-0069-1). Kr. 150
- 1997/2 **Truls Erikson:** «A Study of Career Choice Intentions Among a Cohort HBS MBA Candidates. The Ajzen Model». (ISBN 82-453-0074-8). Kr. 70,-

- 1997/1 **Truls Erikson:** «An Empirical Study of Entrepreneurial Choice Intentions Among a Cohort of MIT Sloan Fellows. The Shapero Model». (ISBN 82-453-0072-1) Kr. 50,-
- 1997 **Stine Margrethe Hem/Ådne Danielsen/Anne Marie Bakken:** «Ansvarsreformen i Kvæfjord - En stor oppgave til en liten kommune». (ISBN 82-90586-49-3, i samarb. med Diaforsk) Kr. 190,-
- 1996/1 **Arne-Johan Johansen:** «Fra Dårkiste til normalisert omsorg». (ISBN 82-453-0063-2). Kr. 100,-

Arbeidsnotatserien - ISSN 0809-2567

- 1999/2 **Kristian Floer:** «Hvordan bli en mer effektiv student? - Et studiehefte om tema STUDIEVEILEDNING». (ISBN 82-453-0120-5) Kr. 50,-
- 1999/1 **Rolf Wynn:** «Sykdomslære. En innføring i noen sykdommers årsaker, symptomer og behandling». Et kompendium for helsefagstudenter generelt og vernepleierstudenter spesielt. (ISBN 82-453-0116-7) Kr. 80,-
- 1998/2 **Kjell Toften:** «Reiselivsnæringen i et markedsføringsperspektiv - en introduksjon» Et kompendium for RE 4 Turistmarkedsføring (ISBN 82-453-0108-6) Kr. 70,-
- 1998/1 **Anne Marit Bygdnes:** «Toalett-trening av psykisk utviklingshemmede» (ISBN 82-543-0099-3) Kr. 70,-
- 1997/2 **Aud Merethe Alme:** «Prosjektskisse: Tjenestemannsorganisasjoner og forvaltningsreformer». (ISBN 82-453-0085-3) Kr. 50,-
- 1997/1 **Truls Erikson:** «Applying the Canonical Structure of Analysis by Means of Algebra on Managerial Competence and Retail Growth Performance Variables». (ISBN 82-453-0077-2) Kr. 40,-



Bestilling av publikasjoner

Jeg bestiller herved:

Navn på serien	Nummer	Forfatter	Tittel	Pris
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Ved samlet kjøp over kr. 500 dekker Høgskolen i Harstad porto/frakt - ellers kommer porto i tillegg.

Navn:

Organisasjon:

Adresse:

Postnr. /sted:

Tlf.: Fax:

Vennligst fyll ut skjemaet og returner til:

Høgskolen i Harstad, 9480 Harstad
Tlf.: 77 05 81 00 Fax: 77 05 81 01



Depotbiblioteket



00sd 02 905

Visste du at...

... Høgskolen i Harstad med sine ca 1.000 studenter er blant landets minste høgskoler. Et godt studiemiljø og en uformell tone med nærhet og god oppfølging av den enkelte student preger skolen. Ved årsskiftet 1996/97 flyttet vi inn i nye lokaler som ligger idyllisk og sentralt plassert ved byens havnepromenade.

... våre to fagavdelinger - økonomi-/samfunnsfag og helse-/sosialfag - gir flere studiemuligheter blant ulike grunnutdanninger og videreutdanninger:

Grunnutdanninger:

- Varehandel og distribusjon
- Økonomi og administrasjon
- Reiseliv og turisme
- Engelsk grunnfag
- Statsvitenskap grunnfag
- Barnevernpedagogutdanning
- Sykepleierutdanning
- Vernepleierutdanning

Videreutdanninger:

- Revisjon
- Internasjonal handel
- Ledelse og organisasjon
- Helse- og sosialadministrasjon
- Rehabilitering
- Psykisk helsearbeid
- Reiseliv og turisme

... foruten ordinære undervisningsoppgaver og kurs påtar Høgskolen i Harstad seg også forsknings- og utredningsoppdrag for næringslivet og det offentlige. Våre ca. 60 fagansatte innehar høy kompetanse og dekker et bredt faglig spekter: Økonomi/administrasjon, sosialøkonomi, ledelse/organisasjon, statistikk, statsvitenskap, sosialantropologi, sosiologi, engelsk, matematikk, pedagogikk, spesialpedagogikk, vernepleie, psykologi, sykepleievitenskap, jus.

Besøksadresse: Havnegata 5, 9405 Harstad

Postadresse: 9480 Harstad

-Telefon 77 05 81 00. Telefaks 77 05 81 01

Internett: <http://www.hih.no>



HØGSKOLEN I HARSTAD

