

Marte Feiring

Brukerkontor på bydelsnivå

Historien om et forsøk

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag for Sosial- og helsedepartementet foretatt en studie av Forsøk med Brukerkontor.

Forsker Marte Feiring har vært prosjektleder og er ansvarlig for opplegget og gjennomføringen av studien. Hun vil spesielt rette en takk til Brukerkontorets ansatte og styringsgruppen for prosjektet for et utmerket samarbeid. Brukerkontoret har lagt kontor og materiale til rette for forskning. Styringsgruppen har åpnet alle sine møter for forskeren. Brukerkontorets ansatte og styringsgruppa har også lest gjennom rapporten og rettet opp en del feil og mangler samt kommet med enkelte forslag til forbedringer.

Flere kollegaer ved NIBR har lest tidligere utkast av denne rapporten og gitt gode og nyttige innspill. Det gjelder Marit Helgesen og Guri Mette Vestby. Bergljot Baklien har også bidratt med faglige innspill og råd i ulike sammenhenger underveis i prosessen.

Oslo, april 2003

Sidsel Sverdrup
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	9
1 Innledning	13
1.1 Spørsmålene	15
1.2 Perspektivet	16
1.3 Metodene	18
1.4 Rapporten	21
2 Analytisk perspektiv	22
2.1 Innledning	22
2.2 Brukerbegrepet	22
2.3 Forvaltning og forbruk av offentlige goder	25
3 Planlegging av Brukerkontor	33
3.1 Forhistorien	33
3.2 Aktivister tar initiativet	33
3.3 Politikerne bearbeider idéen	35
3.4 Professorene tar et nytt grep	38
3.5 Byråkratiet bearbeider idéen videre	40
3.6 Fra idé til kontor	41
4 Etablering av forsøk med Brukerkontor	44
4.1 Brukerkontor på bydelsnivå	44
4.2 Et bredt mandat	45
4.3 Brukerkontoret og de ansatte	47
4.4 Forsøkets organisering	49
4.5 Lokal forankring: Bydelen og dens befolkning	51
4.6 Tjenesteapparatet lokalt	52
4.7 Oppsummering	54
5 Brukerkontorets informasjonsstrategi	55
5.1 Hvor tilgjengelig har Brukerkontoret vært?	55

5.2	Kontakt med omgivelsene.....	56
5.3	Konklusjon.....	60
6	Registrering av brukernes erfaringer.....	61
6.1	Innledning.....	61
6.2	Hvem kontakter Brukerkontoret?.....	63
6.3	Hvilke spørsmål stiller brukerne?.....	69
6.4	Hvilke tiltak yter Brukerkontoret?.....	74
7	Fire brukerhistorier.....	76
7.1	Et spill om rettigheter.....	76
7.2	Et sammensatt spill av behov og rettigheter.....	78
7.3	Et spill med lav kommunikativ kompetanse.....	79
7.4	Aktiv avvisning av spillets regler.....	81
7.5	Diskusjon.....	82
7.6	Oppsummering.....	83
8	Forsøk med Brukerkontor – noen dilemmaer underveis.....	86
8.1	Innledning.....	86
8.2	Brukerkontorets rapporteringspraksis.....	86
8.3	Brukerkontorets oppgaveprofil.....	88
8.4	Brukerkontorets organisasjon.....	90
8.5	Brukerkontor, ombud og/eller servicekontor?.....	93
8.6	De ansattes utfordringer.....	93
8.7	Diskusjon og konklusjon.....	95
9	Veien videre.....	99
9.1	Oppgaver.....	99
9.2	Organisasjon og omgivelser.....	100
9.3	Konklusjon.....	102
	Litteraturliste.....	103
	Vedlegg 1.....	106

Tabelloversikt

Tabell 4.1	<i>Bydelens befolkning sett i forhold til bruk av en del tjenester knyttet til helse, sosial, trygd og arbeid. Delvis andel og delvis absolutte tall. (Byrådsavdeling for finans 2000)</i>	52
Tabell 6.1	<i>Henvendelser/saker etter kjønn for hvert av de tre årene. Prosent. N=759</i>	65
Tabell 6.2	<i>Henvendelser/saker etter kjønn og kulturell bakgrunn, for hvert av de tre årene. Prosent. N=759</i>	66
Tabell 6.3	<i>Henvendelser/saker etter kulturell bakgrunn. Prosent. N=759</i>	67
Tabell 6.4	<i>Andel brukere etter kulturell bakgrunn og kjønn. Prosent. N=391</i>	67
Tabell 6.5	<i>Henvendelser/saker etter alder på bruker for hvert av de tre årene. Prosent. N=759</i>	68
Tabell 6.6	<i>Andel brukere etter alder og arbeidsstatus. Prosent. N=391</i>	68
Tabell 6.7	<i>Henvendelser/saker etter arbeidsstatus hos bruker, sortert etter år. Prosent. N=759</i>	69
Tabell 6.8	<i>Henvendelser/saker til Brukerkontoret i ulike perioder, sortert etter tjenestested. Absolutte tall</i>	70
Tabell 6.9	<i>Henvendelser/saker til Brukerkontoret, sortert etter kategori og fordelt på de ulike årene. Absolutte tall, N=759</i>	71
Tabell 6.10	<i>Henvendelser og saker til Brukerkontoret sortert etter kategori. Absolutte tall. N=759</i>	72
Tabell 6.11	<i>Type tiltak fra Brukerkontoret for hvert av årene. Absolutte tall N=759</i>	75
Tabell 7.1	<i>Spørsmål og tiltak for Karl, fra september 2000 til mai 2002</i>	77
Tabell 7.2	<i>Spørsmål og tiltak fra en familie på fire, fra januar til august 2001</i>	79
Tabell 7.3	<i>Spørsmål og tiltak for Roxana, fra september 2001 til august 2002</i>	80

Tabell 7.4	<i>Spørsmål og tiltak for Pernille, fra september 2001 til august 2002</i>	82
------------	--	----

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Forskningsprosessen i seks faser</i>	20
Figur 4.1	<i>Konkretisering av mandatets første del sett i forhold til tilgjengelighet, samordning og klagehjelp</i>	46
Figur 4.2	<i>Modell for organisering av forsøket</i>	49
Figur 5.1	<i>Brukerkontorets kontakt med hjelpeapparatet</i>	57
Figur 5.2	<i>Brukerkontorets kontakt med politiske og ombudslignende organ</i>	58
Figur 5.3	<i>Kontakt med representanter for frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner</i>	59
Figur 5.4	<i>Mediakontakt</i>	59
Figur 6.1	<i>Antall kontakter med kontoret pr bruker. Prosent. N=391</i>	64
Figur 6.2	<i>Henvendelser/saker til Brukerkontoret, sortert etter tjenestested. Prosent. N=759</i>	70
Figur 6.3	<i>Henvendelser og saker til Brukerkontoret, sortert etter hvilket tema som er tatt opp. Absolutte tall, N= 759</i>	73
Figur 6.4	<i>Type tiltak utført av Brukerkontoret, sortert etter hvilket tema som er tatt opp. Prosent. N= 759</i>	74
Figur 8.1	<i>To idealtypiske modeller ved forvaltning og forbruk av velferdsgoder</i>	96

Sammendrag

Marte Feiring

Brukerkontor på bydelsnivå

Historien om et forsøk

NIBR rapport 2003.9

Forsøk med Brukerkontor er et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet. Statlige myndigheter har finansiert hele prosjektet, inkludert denne studien. Brukerkontoret har hatt i oppdrag å forholde seg til brukere av bydels tjenester innen Aetat og trygdeetat, samt kommunale tjenester innen sosial, helse, pleie og rehabilitering.

Hovedmålsettingen med dette forsøket har vært å bedre tilgjengeligheten til offentlig tjenester, bistå brukere i klagesaker og arbeide med samordning av offentlige tjenester. Brukerkontoret har hatt et todelt mandat, dels å arbeide med tilgjengelighet (inkludert klager og samordning) og dels å registrere brukernes erfaringer med hjelpeapparatet.

NIBRs hovedoppdrag har vært å se på Brukerkontorets oppgaveprofil, organisering og følge prosessen rundt iverksetting av forsøket. Analytisk har vi trukket veksler på teorier om forholdet mellom bruker og forvaltning, tilgjengelighetsteori og serviceregimer. Temaet Brukerkontor er plassert inn i en ramme der vi betrakter offentlige goder som del av et velferdspolitisk felt, hvor en rekke ulike aktører forhandler omkring felles interesser. Studiens metodikk kan karakteriseres som følgeforskning eller prosessevaluering.

Denne rapporten omhandler planlegging, etablering, drift og avslutning av prosjekt Brukerkontor. Det har hatt en relativt lang forhistorie, der både brukere, forskere, politikere og forvaltningen var inne i bildet. I 1994 organiserte en gruppe brukeraktivister seg i en kritikk av fordelingen av velferdsgoder. De følte seg som kasterballe i systemet. Det ble raskt opprettet kontakt mellom brukeraktivistene og en gruppe trygdeforskere ved Universitetet i Oslo. Tre søknader om

forsøksordninger for å bedre tilbudet til brukere med sammensatte problemer ble sendt fra dette miljøet. Forsøksordningen ble først kalt trygdeombud og deretter Brukerkontoret. Utover på 1990-tallet ble slike tiltak omhandlet i en rekke offentlige dokumenter innen det velferdspolitiske felt.

Sommeren 2000, etter forhandlinger med Oslo kommune, ble Forsøk med Brukerkontor knyttet til STA-utvalget – et samarbeidsforum mellom etater som forvalter sosial, trygd og arbeidsspørsmål for befolkningen. Brukerkontoret startet opp sin virksomhet i august samme år. Mandatet var relativt omfattende og omhandlet en rekke punkter knyttet til brukernes problemer med hensyn på tilgjengelighet i vid forstand, bistand for å forebygge klager eller fremme klager samt oppmerksomhet rundt problematikk knyttet til bedre samordning av tjenestene.

En styringsgruppe, knyttet til STA-utvalget, ble satt til å lede i verksettingen og driften av forsøket. Styringsgruppen har bestått av to representanter fra Oslo kommune, to fra Aetat og to fra Trygdeetaten. I tillegg deltok en professor fra Universitetet med bakgrunn i medisinsk trygdeforskning.

Brukerkontoret har hovedsakelig informert om sin virksomhet gjennom fire ulike strategier: a) plakater og brosjyrer er satt opp rundt i bydelen, b) informasjonsmøter rundt ved de aktuelle tjenestestedene, c) kontakt med ulike brukerorganisasjoner og d) bruk av media og tidsskrifter. Det siste året ser det ut til at alle former for utadrettet virksomhet har blitt redusert og dette kan forklares ved at det ble tatt en avgjørelse om at Forsøk med Brukerkontor ikke skulle forlenges eller bli et permanent tiltak.

Brukerkontoret startet opp i august 2000 og ble lagt ned i desember 2002. Det har i denne perioden hatt kontakt med 391 personer og behandlet til sammen 759 henvendelser/saker fra publikum. Om lag like mange kvinner som menn har oppsøkt kontoret. Det er derimot en overvekt av 'vestlige' kvinner og menn med 'ikke vestlig bakgrunn'. Videre har de fleste som har kontaktet kontoret vært i alderen 20-60 år, og 7 av 10 har ikke hatt fast tilknytning til arbeidsmarkedet.

62% av alle brukerne har tatt opp bare et spørsmål med Brukerkontoret. 1/3 av alle spørsmålene var knyttet til sosialkontoret, mens 2 av 10 omhandlet trygdeetaten, 10% gjaldt helse eller PRO og 14% kan karakteriseres som saker på tvers av flere etater. 18% omhandlet annen type problematikk. 55% av alle spørsmålene til Brukerkontoret er karakterisert som 'henvendelser', mens 45% av alle spørsmålene er kalt 'saker'. Av alle saker/henvendelser kan om lag 3 av 4 betraktes

som ren tilgjengelighetsproblematikk. De resterende kan sies å ha en tilleggsproblematikk i forhold til klager (16%), samordning 7% og annet 3%.

På bakgrunn av fire brukerfortellinger har vi forsøkt å vise at problemene knyttet til sammensatte saker sannsynligvis er større enn det statistiske materiale i denne registreringen har avdekket (7%). Brukerhistoriene avdekker noe av kompleksiteten ved de mer sammensatte sakene. Dette kan tyde på at det ligger noen metodiske utfordringer i å oppdage kompleksiteten i sammensatte saker. Vi vil karakterisere dette som en framtidig utfordring som forskere og forvaltningen må løse sammen.

Denne studien har også pekt på en rekke dilemmaer knytter til Forsøk med Brukerkontor. Dette er problemer som de ansatte og medlemmene i styringsgruppa selv satte på dagsorden og drøftet ved flere anledninger. Et slikt dilemma omhandlet forholdet mellom intern og ekstern tilbakemelding av brukererfaringer. Dette kan vi kalle retten til å bestemme kanalisering av informasjon. Et annet problem omhandler en "mis-match" mellom de problemene brukerne som kontaktet Brukerkontoret tok opp, og de saksområdene styringsgruppa eller forvaltningen mente var de viktigste å fokusere på. Dette kan vi kalle retten til å definere problemet. Videre var det et spørsmål om hvor uavhengig Brukerkontoret skulle eller burde være i forhold til forvaltningen og/eller tjenesteapparatet. I forlengelsen av dette diskuterte også styringsgruppa hvordan et eventuelt framtidig Brukerkontor kunne plasseres i forhold til ombudsordninger, servicekontor og en eventuell samordning av etatene innen sosial, trygd og arbeid.

Avslutningsvis oppsummerer vi hvordan Forsøk med Brukerkontor kan karakteriseres som en sammensatt modell. Brukerkontor har vært en blanding av et servicekontor, et samordningsorgan (STA) og en ombudsordning. For det første har Brukerkontoret hatt et mandat som spesifiserte et svært bredt spekter av oppgaveområder, det skulle forholde seg til brukere med spørsmål knyttet helse, sosial, trygd og arbeid. For det andre har kontoret hatt en tredelt oppgave: de skulle arbeide med tilgjengelighet, samordning og klagesaker. For det tredje ble Brukerkontoret en blanding av et servicekontor, et STA-organ og et ombud. Dette førte til at Brukerkontoret både skulle være brukernes talsmann overfor hjelpeapparatet, og samtidig ivareta oppgaver som tradisjonelt sett løses av hjelpeapparatet og forvaltningen.

Summary

Marte Feiring

End User Office at the city district level

The story of a trial

NIBR Report 2003:9

The End User Office was piloted by Oslo City Council and the Ministries of Labour and Government Administration and Social Affairs in collaboration. Central authorities financed the project, including this study. The aim of the office was to serve the needs of the users of services provided at the city district level in the areas of employment (i.e. services under Aetat, the National Labour Market Administration) and social security (i.e. services under the National Insurance Service) and services provided by Oslo City Council in the areas of welfare, health, care and rehabilitation.

The purpose of the trial was a) to shorten the distance between service providers and the public as the end users; b) to assist the public in lodging complaints, appeals and objections; and c) to improve inter-service coordination. The End User Office had a double remit to promote user-friendliness (including help with complaints etc., and inter-service coordination) and to record the experiences of members of the public of services in the aforementioned areas of employment, health and welfare etc.

NIBR was asked to look at: a) the profile of the Office's assigned tasks; b) its management structure; and c) the implementation process. We have drawn analytically on theories on the relations between public administration and the public, accessibility theory and service management theory. We follow a contextual approach inasmuch as we view public goods under a welfare policy umbrella, where players negotiate shared interests. The method applied is akin to formative process research or process evaluation.

The report deals with planning, founding, running and termination of the End User Office project. The background to the trial was relatively

protracted involving public service users, researchers, politicians and government administration. In 1994, a group of campaigners came together in a criticism of the way welfare goods were distributed. In their dealings with the system they had experienced being shuttled backwards and forwards between the various services. Contact was rapidly established between the campaigners and a group of welfare researchers at the University of Oslo. On three separate occasions the calls were made by the group for a scheme to be put in place to improve services for people with multifaceted problem profiles. The first name for the pilot was 'the welfare ombudsman', though that was changed later to End User Office. In the 1990s, a range of government welfare policy documents dealt with these types of trials.

In the wake of talks with the City of Oslo, the End User Office was placed under the STA Committee (Central Coordinating Committee for Employment, Welfare and Social Security) under the Council's Department of Primary Health Care and Social Affairs, in the summer of 2000. The Committee works to ensure coordination on behalf of the public between agencies responsible for welfare, social security and employment. The End User Office started operating in August the same year. It had a relatively wide-ranging mandate to address issues related to public accessibility, assistance to lodge complaints etc. or initiate complaints procedures, and to promote inter-service coordination.

A steering group, attached to the STA Committee, was appointed to establish and manage the trial. Two members of the steering group came from Oslo City Council, two from the National Labour Market Administration (Aetat) and two from the National Insurance Service. A professor from the University of Oslo with expertise in medicine and social security studies was also brought in.

Four strategies were adopted by the End User Office to inform the public of its presence and services: a) posters and leaflets were distributed in the city district involved; b) information meetings were held for the agencies involved; c) contact was established with user organisations; and d) notices were placed in the media and in professional journals. Over the past year all four of these activities levelled off, after a decision not to extend the trial or convert it into a permanent service.

The End User Office began life in August 2000 and closed down in December 2002. During its lifetime it dealt with 391 persons directly and 759 inquiries from members of the public. About as many men as women visited the office. There was a preponderance, however, of

‘Western’ – as opposed to ‘non-Western’ – women and men. In terms of age, most inquiries came from people in the 20–60 age-group, and about 70 per cent were without permanent employment.

Overall, 62 per cent had questions of a specific nature: 33 per cent involved issues related to the social security office, 20 per cent were social security insurance issues. A further 10 per cent concerned health or care, nursing and rehabilitation issues, and 14 per cent could be described as multi-agency issues. Other types of problems were accounted for 18 per cent. Fifty-five per cent of all inquiries could be characterised as ‘simple inquiries’ while the remaining 45 per cent is called ‘cases’. About three quarters of all cases/inquiries involved nothing more than accessibility issues. The remainder may be characterised as problems involving how to go about submitting complaints/appeals/ objections (16 per cent); coordination issues (7 per cent); and ‘other’ (3 per cent).

On the basis of accounts provided by four members of the public that had availed themselves of the services provided by the office, we attempt to show that complex cases that require the know-how of multiple services and agencies are probably more widespread than the statistics compiled for this registration suggest (i.e. 7 per cent). User accounts reveal some of the complexity of the more intricate cases. They indicate that the methods applied may need to be improved to determine the actual prevalence of people with complex problem profiles. This, we suggest, should be addressed by scientists and government working in tandem.

The study points to several dilemmas related to the trial. They involve issues brought up and discussed by office staff and the steering group on several occasions. One of them concerned internal versus external feedback of user opinions. We could call this the right to choose how information is conveyed. Another involved a ‘mismatch’ between the problems raised by members of the public and the problems the steering group or government agency involved felt required most attention. We may call this the right to define the problem. Further, the independence the End User Office from local government and/or service agencies was also questioned. In connection with this latter issue, the steering group discussed the place within the public administration a possible future End User Office should occupy in relation to other ombudsmen and service offices and the eventual coordination of the welfare, social security and labour agencies.

In conclusion we ask whether the pilot should be characterised as a complex model or a hybrid. It was a mix of welfare office, coordina-

tion body (STA) and ombudsman. First, the office was mandated to address a wide range of issues and tasks and to deal with the concerns of members of the public in the areas of health, welfare, social security and work. Second, the office had a three-fold mission: a) to facilitate access to services; b) to promote coordination between service agencies; and c) to assist members of the public to lodge complaints etc. Third, in addition to being a End User Office, it dealt with issues and functions generally perceived as belonging to the ombudsman's role. On the one hand, it was representing the public *vis-à-vis* labour, health/welfare and social security agencies and, on the other, it was supposed to address concerns traditionally dealt with by those services and the City Council.

1 Innledning

I september året 2000 ble Brukerkontoret i bydel Grünerløkka-Sofienberg i Oslo offisielt åpnet. Både sosialminister Guri Ingebrigtsen (AP) og byråd Erling Lae (H) var tilstede. Byråden innledet slik i sin åpningstale:

Velkommen til denne historiske begivenhet med åpning av landets første Brukerkontor. Byrådsavdeling for eldre og bydelene har et overordnet ansvar for tilsyn og oppfølging av bydelenes helse- og sosial, barnevernstjenesten og pleie- og omsorgstjenestene. Vi har hele tiden vært opptatt av å heve kvaliteten på tjenestetilbudet der brukerperspektivet står sentralt. (Lae 2000)

Brukerkontoret er et samarbeidsprosjekt mellom Sosial- og helsedepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Oslo kommune.¹ Prosjektet er finansiert gjennom statlige midler. En styringsgruppe, oppnevnt av Kontaktutvalget for STA-samarbeidet i Oslo har oppnevnt en styringsgruppe med representanter fra byrådsavdeling for eldre og bydelene (i dag byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester), bydel Grünerløkka-Sofienberg, trygdeetat, Aetat og Universitetet i Oslo er ansvarlig. STA står for sosial, trygd og arbeid og er et samarbeidsutvalg mellom de tre respektive etatene. Sosialministeren kommenterer dette slik i sin tale:

Jeg syntes det er spennende at dere har forankret dette forsøket i STA-samarbeidet. Jeg vet at samarbeidet mellom kommunen, trygdekontoret og Aetat er kommet langt i Oslo. Dette lover bra for forsøket med Brukerkontor. ... Her i bydelen etableres det nå et kontor hvor sosial- og helsetjenesten, A-etat og trygdekontoret er samarbeidspartnere. Brukerkontoret skal være uavhengig av disse, men være tilgjengelig for dem som benytter disse tjenestene, informere folk om hvor de kan få hjelp

¹ Vi har valgt å skrive Brukerkontor med stor B i denne rapporten.

med sine problemer, bistå dem som føler at de ikke når frem, etablere samarbeid der det ikke fungerer. Å få til bedre samarbeidsordninger lokalt er helt avgjørende. Vi kunne ha etablert en ny ombudsordning – noe som kunne ha blitt etablering av en ny klageordning. Jeg har mer tro på et direkte samspill med de involverte samarbeidspartnere, og på den måten tror jeg vi bedre får fanget opp brukernes behov. (Ingebrigtsen 2000)

I talen pekte sosialministeren på at de hadde hatt valget mellom å etablere en ny ombudsordning og et kontor som kunne arbeide med tilgjengelighet og samordning i direkte samspill med de involverte partene. Informasjons- og samordningsoppgavene ble framhevet som de mest sentrale i dette forsøket.

Drøye to år senere er forsøksperioden over, og myndighetene bestemmer seg for å avslutte prosjektet og stenge Brukerkontoret. Sosialdepartementet er igjen representert, denne gangen er det administrasjonen og ikke ministeren som deltar i avslutningsseremonien.

Brukerkontoret, som et tiltak for brukerne i bydel Grünerløkka-Sofienberg, har hatt en levetid på 2 ¼ år; mens idéen Brukerkontor har en mye lengre historie. Dette skal vi forsøke å vise i denne studien. Vi vil begynner med å beskrive idéene bak Brukerkontoret slik de ble lansert i 1994. Samtidig skal vi også forsøke å se framover og knytte prosjekt Brukerkontor inn i en større sammenheng. Avslutningsvis stiller vi spørsmål om konseptet Brukerkontor har et liv i et framtidig velferdssamfunn.

Vi vil se nærmere på hva dette konseptet faktisk inneholder. Brukerkontoret har to ansatte, en prosjektleder og en prosjektmedarbeider. De har som hovedoppgave å gi informasjon, veiledning og bistand til personer som selv tar kontakt med dem. Kontoret skal ha oversikt over offentlige tjenester på lokalt nivå, samarbeidsformer mellom ulike tjenestesteder og befolkningens rettigheter og klageordninger.

Overordnet målsetting for Brukerkontoret er i følge mandatet:

- Bedre tilgjengelighet til ulike hjelpetiltak
- Sikre en større grad av samordning mellom ulike tjenester
- Systematisere og analysere brukernes erfaringer med hjelpeapparatet

Kontoret har altså en rekke oppgaver: bedre tjenesteapparatets tilgjengelighet, sikre samordning av tjenestene og hjelpe brukerne i klagesaker. I tillegg skal det registrere og systematisere problemer og klager brukerne tar opp i den hensikt å forbedre det lokale hjelpeapparatet (Samarbeidsavtalen 2000).

1.1 Spørsmålene

Sosial- og helsedepartementet framhever i brev av 02.11.00 en del spørsmål som de ønsker belyst i denne studien (Sosialdepartementet 2000).

For det første er departementet opptatt av om forsøk med Brukerkontor bidrar til følgende måloppnåelse: øket tilgjengelighet, bedre samordnede tjenester og systematisering og registrering av brukererfaringer.

For det andre ønsker departementet at man ser på organiseringen av selve forsøksprosjektet, derav frikoblingen fra tjenesteapparatet og kontorets forhold til omgivelsene for øvrig (andre offentlige tiltak og ordninger, inkludert helse- og sosialombudet og kontoret for fri rettshjelp).

Sist, men ikke minst ønsker departementet at studien fokuserer på prosesser og erfaringer knyttet til selve forsøksprosjektet.

SHD ønsker altså en evaluering som berører følgende tre hovedspørsmål:

1. Er målsettingene med forsøket oppnådd?
2. Har prosjektet en relevant organisering sett i forholdet til forvaltningen og omgivelsene for øvrig?
3. Hvilke prosesser kan beskrives og hvilke erfaringer kan trekkes på bakgrunn av prosjektet?

Når det gjelder spørsmålet om måloppnåelse har vi benyttet både kvalitative og kvantitative metoder. For å måle tilgjengelighet har vi sett på hvilke strategier som har vært tatt i bruk for å gjøre befolkningen generelt oppmerksomme på dette nye kontoret. Hvor godt kjent dette kontoret er hos hjelpeapparatet for øvrig, sier også noe om tilgjengelighet og informasjon til den enkelte bruker. I tillegg har vi studert Brukerkontorets registrering av brukererfaringer og hvilke tiltak de selv har formidlet.

Når det gjelder samordning var vi interessert i om de konkrete sakene brukerne tok opp med kontoret førte til at samordning av tjenestene ble satt på dagsorden. Aktuelle spørsmål har vært: Hvor mange brukere har kontoret hatt kontakt med, og hvem er de? Hvilken type tiltak har vært de mest etterspurte: tilgjengelighet, samordning eller klagesaker?

Videre har vi studert organisering av forsøksprosjektet generelt og Brukerkontoret spesielt. Vi har sett på prosjektets forvaltningsmessige tilknytning, kontorets organisering og gjennomføringen av praktiske arbeidsoppgaver. Denne problemstillingen berører prosesser og erfaringer knyttet til selve prosjektet.

Til oppsummering kan vi si at det første spørsmålet knytter an til det man kan kalle målevalueringer. Er målsettingene ved prosjektet oppnådd? Dette er et komplekst tema da mål ofte kan være mange-tydige, samtidig som det er vanskelig å måle hva en har oppnådd på kort sikt. Det neste spørsmålet innebærer en vurdering av prosjektets organisering, samordning av berørte interne tjenester så vel som relevante eksterne institusjoner. Det siste er muligens det viktigste temaet, og det handler om hvilke prosesser og erfaringer man kan oppsummere på bakgrunn av dette prosjektet.

1.2 Perspektivet

For å kunne svare på de nevnte spørsmålene er det nødvendig å sette prosjekt Brukerkontor inn en analytisk ramme. Debatten rundt etableringen av Brukerkontoret har utspilt seg innen det vi kan kalle et velferdspolitisk felt. Begrepet felt brukes i denne betydningen om et område eller rom hvor ulike aktører, interessenter og institusjoner kjemper om noe de har felles eller har felles interesse av (Bourdieu 1975; Broady 1990). Formidling og forbruk av velferdstjenestene representerer i et slikt perspektiv ulike interesser.

En rekke aktører har deltatt i planlegging og utforming av dette nye velferdspolitiske konseptet. Forsøk med Brukerkontor er tidligere beskrevet som et statlig finansiert prosjekt som har til hensikt å bedre tjenesteapparatet for brukerne i en bydel i Oslo. Ved første øyekast ser det altså ut som om dette forsøket er forvaltningens svar på å bedre velferdstjenestene. Sosialministeren sier i sin åpningstale at hensikten er å ”modernisere velferdsstaten og gjøre tjenestene mer tilgjengelige for brukerne.” Videre sier hun at: ”Nå har det lenge vært en ledetråd at brukerne skal være med i politikktutforming. Hensikten med bruker-medvirkning er blant annet at man ikke forblir passiv stønadsmottaker,

men trekkes med i å utforme egne løsninger. Slik blir man ikke lenger en passiv mottaker, men en deltaker med innflytelse og kontroll over eget liv." Et aktuelt spørsmål er i hvilken grad forsøk med Brukerkontor lever opp til dette.

Dersom vi forenkler bildet noe kan vi si at denne studien handler om forholdet mellom forvaltningen og (for)bruken av velferdsstatlige goder. Dette forholdet kan forstås som "et spørsmål om i hvilken grad og på hvilken måte brukerne kommer i kontakt med hjelpeapparatet og oppnår tilgang til goder som det offentlige fordeler" (Bleiklie, Jacobsen, & Thorsvik 1994:328). I tråd med dette perspektivet kan et administrativt fordelingsystem betraktes som en tilgjengelighetsstruktur basert på tre trinn: a) en terskel, b) en kø og c) en skranke. De tre trinnene er basert på tre sett av regler a) adgangsregler, b) prioriteringsregler og c) regler for tildeling og for samhandling mellom tjenesteformidler og bruker (Schaffer & Huang 1975).

Et ideelt fordelingsystem er i dette perspektivet regelstyrt, enkelt, utvetydig, kjent og stabilt over tid. I virkeligheten er fordelingen av goder mer problematisk og komplekst. Tjenestetilbudet er foranderlige og ikke alle borgerne vil til enhver tid være fullt informert. I tillegg er mange tildelingssystemer basert på skjønn og det vil kunne eksistere ulik behandling av klienter basert på deres ressurser og ferdigheter til å framlegge sin sak.

For å komplisere bildet ytterligere har Bleikeli m.fl. utviklet en typologi over tre ulike serviceregimer (Bleiklie et al. 1994:328). For det første kan vi snakke om *servicehierarkier*, der goder fordeles etter enkle og generelle regler. Som et eksempel på et servicehierarki framheves trygdeataten. For det andre eksisterer det vi kan kalle *servicefellesskap*, der profesjonelle aktører konkurrerer og forhandler om fordeling av myndighet og ressurser. Helsevesenet er et eksempel på servicefellesskap der diagnostisering og behandling av brukerne står sentralt. En tredje form for offentlig tjenesteyting skjer på såkalte *servicearenaer*. Typisk for denne type forvaltning er at skjønnutøvelsen er stor og at avgjørelsen om fordeling av goder skjer i selve samhandlingssituasjonen med brukene. I motsetning til de andre regimene, er dette preget av interessekonflikt mellom tjenestemann og bruker.

Til slutt kan vi si at innen det vi her har kalt et velferdspolitisk felt, eksisterer det minst tre typer hindringer for den enkelte bruker i forhold til å oppnå offentlige ytelser og tjenester. I tillegg formidles offentlige goder på svært forskjellige serviceregimer som opererer med ulike regelsett og krav om kompetanse til den enkelte bruker for å

være berettiget en gitt gode innen en moderne velferdsstat. Dette viser noe av kompleksiteten i fordeling og forbruk av offentlige goder. Det peker også på at det kan eksistere interessekonflikter mellom forvaltningen og forbrukerne av velferdsordningene.

1.3 Metodene

Formålet med denne studien har dels vært å bidra med kunnskap om etablering av et nytt tiltak som Brukerkontoret representerer, og dels å frambringe ny kunnskap om relasjonen mellom forvaltning og forbruk av offentlige velferdsgoder på et lokalt nivå.

Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) har bred erfaring med brukerstudier og studier av offentlig servicevirksomhet (Baklien 1993; 1995; 1996; Feiring, Fauske, & Throndsen 1997; Baklien 2000; Baklien & Carlsen 2000; Eidheim 2000; Feiring & Røkenes 2000). Vår erfaring tilsier at det er noe begrenset hva en kan si om måloppnåelse og om relevant organisering av et tiltak etter kort tids drift. Flere artikler og lærebøker om evaluering som forskningsmetode støtter et slikt syn (Patton 1990; Baklien 1993; Shaw 1999; Baklien 2000). Med utgangspunkt i dette legger vi her opp til en kvalitativ analyse av brukernes og Brukerkontorets erfaringer knyttet til problemer med tilgjengelighet og samordning.

Vi har delvis arbeidet etter en metodikk man kan kalle 'følgeforskning eller dialogbasert prosessevaluering' (Baklien & Solberg 1997). I en dialogbasert følgeforskning er ikke forskeren helt nøytral og står ikke utenfor alle prosessene. Dialogen har en dobbel hensikt. Den skal både være en kilde til data for prosjektet og en tilbakeføring av forskerens ideer og perspektiv til feltet. Begrepet prosessevaluering brukes i faglitteraturen på ulike måter (Sverdrup 2002). Det kan bety at en evaluering følger et prosjekt over tid, og det kan dreie seg om evaluering som fokuserer på prosesser innen et mer eller mindre avsluttet prosjekt (Baklien 2000). Begge de to betydningene kan anvendes på denne studien.

Et bredt spekter av metoder er anvendt for å samle inn og analysere data. Vi har studert en rekke dokumenter, knyttet til politiske og administrative prosesser i Storting og departement, aviser og mediadebatt, omtale av Brukerkontoret i ulike sentrale og lokale media samt i mer brukerorienterte blader. Sist, men ikke minst har vi studert brukerjournaler slik de er opprettet og utformet ved kontoret.

Videre har vi i utstrakt grad benyttet oss av observasjon i forhold til en rekke ulike arena: Vi har jevnlig fulgt Brukerkontorets virksomhet i egne lokaler, enkelte av deres møter i kontakt med hjelpeapparatet og møter i styringsgruppa av hele forsøket. Møtene i styringsgruppa er blitt sett på som særlig sentrale og de er blitt viet relativt stor oppmerksomhet. Her har forsker deltatt primært som observatør, men har også kunnet stille spørsmål. Under en fagdag som styringsgruppa arrangerte, ble forsker invitert til å være med som en aktiv deltager på linje med de andre i prosjektet og styringsgruppa.

I tillegg har vi intervjuet de to prosjektansatte, fire av medlemmene eller observatørene i styringsgruppa og fire av brukerne ved kontoret. Halvparten av intervjuene er tatt opp på bånd. Vi har latt det være opp til den enkelte intervjuperson om vedkommende har ønsket bruk av lydband. Det er til sammen utført 10 intervjuer. I ettertid kan en kanskje si at dialogen mellom forsker og de utforskede har blitt mer preget av observasjon og intervjuing enn av aktiv interaksjon. Dette skyldes delvis mangel på ressurser og delvis at prosjektet hadde såpass kort varighet.

Ser vi på selve forskningsprosessen kan denne studien deles inn i fire faser: forberedelse, igangsetting, datainnsamling- og analyse, samt avslutning og rapportskrivning.

Den første fasen omhandlet selve forberedelsen til studien. NIBR startet først i april 2001. Datatilsynet ga tilgang til Brukerkontorets egen database og brukerjournaler i begynnelsen av mai. Dette betyr at prosjektet kom i gang noe senere enn både SHD, Styringsgruppa, prosjektet for øvrig og NIBR ønsket.

Den andre fasen, som vi kan kalle igangsettelsen, gikk fra mai til september 2001. I denne perioden har hovedarbeidet vært konsentrert om innledende og foreløpige analyser av informasjonsstrategien og registreringssystemet. En sentral oppgave var å bli kjent med prosjektets dataverktøy for brukerregistrering. Her har undertegnede sammen med de ansatte i prosjektet analysert hvordan datasystemet tilfredsstillter Brukerkontorets mandat og målsettinger.

Fra september 2001 gikk prosjektet inn i sin tredje fase og kontoret inn i sitt andre driftsår. Vi har i denne perioden hatt samtaler og intervju med representanter i styringsgruppa, deltatt på fagmøter og styringsgruppemøter.

I den fjerde fasen, fra januar til mai 2002, har vi arbeidet med analyse av brukerjournaler samt samtaler med brukere. Til sammen er fire brukere intervjuet. Den femte fasen, sommeren 2002, er gått med til

analyse av politiske dokumenter, debatten rundt servicekontor og andre ordninger som er beslektet med Brukerkontoret.

Den sjette fasen omhandler avslutningen av studien og ferdigskrivning av rapporten. Når det gjelder prosjektet i sin helhet, har forsker tilbrakt en god del tid ved Brukerkontoret, deltatt på møter i bydelen og i departementet. Arbeidet har hovedsakelig konsentrert seg om kontorets informasjonsstrategi, registreringssystem og formidling av brukererfaringer.

Figur 1.1 *Forskningsprosessen i seks faser*

Faser år		Produkt
Fase 1: jan-april 2001	Tilbud til SHD Kontrakt med SHD Datatilsynet	Kontrakt Brev
Fase 2: mai-aug 2001	Bli kjent med kontoret Informasjonsstrategi Registreringsverktøy	Intern rapport til SHD Brukerkontorets første driftsår
Fase 3: sept-des 2001	Samtaler med styringsgruppa Samtaler med brukerne	Kap: Brukerfortellinger
Fase 4: jan-april 2002	Samtaler med brukerne forts.	
Fase 5: mai-aug 2002	Analysere politiske dokumenter, Analysere den offentlige debatten Analyse av alternative ordninger	Kap: Historisk og politisk ramme
Fase 6 sept-des 2002	Avslutte studien Skrive rapport	Sluttrapport til SHdir: Brukerkontoret gjennom to års drift

SHD = Sosial- og helsedepartementet

SHdir = Sosial- og helsedirektoratet

1.4 Rapporten

Foreliggende rapport består av 11 kapitler og er delt i to deler i tillegg til de innledende kapitlene som kan betraktes som rammer for studien. I andre kapitler introduserer og utdyper vi det teoretiske perspektivet. Samtidig redegjøres det for en rekke aktuelle begrep som anvendes i den videre analysen.

Kapittel 3 omhandler historikken og Brukerkontorets forhistorie på den politiske arena, mens kapittel 4 er en analyse av Brukerkontorets mandatet, organisering, ansatte og lokale forankring.

Kapittel 5 gir en analyse av Brukerkontorets informasjonsstrategi, kontorets forhold til media, brukerrettede organisasjoner og hjelpeapparatet for øvrig. Dette er basert på Brukerkontorets egne muntlige og skriftlige redegjørelser. I tillegg har vi deltatt på noen møter med bydelens tjenestesteder.

Kapittel 6 er en analyse av Brukerkontorets kvantitative registreringssystem av brukernes erfaringer. Dette gir en oversikt over alle brukere og deres henvendelser i løpet av forsøksperioden. Kapitlet er basert på Brukerkontorets eget registreringssystem. I tillegg drøfter vi hvordan registreringen av brukerdata har skjedd. Dette kapitlet er delvis basert på data fra årsrapporter utarbeidet av Brukerkontoret samt en videre bearbeiding av noe av dette materiale.

I kapittel 7 analyserer vi hvordan Brukerkontoret og Styringsgruppa har arbeidet med formidling av brukererfaringene. Det empiriske materialet er delvis basert på observasjon i Styringsgruppa samt samtaler med de ansatte ved Brukerkontoret.

De to siste kapitlene omhandler Brukerkontorets oppgaver, organisering og forhold til omgivelsene. Vi foretar en kort drøfting av Brukerkontor i forhold til andre ordninger som ombud, servicekontor og andre beslektede ordninger.

2 Analytisk perspektiv

2.1 Innledning

Det er i dag økende fokus på brukerne av offentlige tjenester. Denne trenden forklares gjerne med demokratiseringsbølgen på 70-tallet som førte til en økende kritikk av forvaltningen og de tjenesteproduserende profesjoner. Det ble stilt krav om større deltakelse fra brukeren av hjelpeapparatet. Den som hadde skoen på var den som best kjente hvor det trykket. På 1980 tallet ble denne kritikken videreført fra to hold. Fra offentlig forvaltnings side ble det stilt krav om en mer effektiv tjenesteforvaltning, som både var billigere og samtidig hadde høy kvalitet. På den annen side kan en snakke om en økende rettighetsbevissthet hos brukerne. Dette ble møtt med mer vekt på serviceerklæringer, brukervedtakelse, brukerundersøkelser samt en videreutvikling av ombudsordninger som befolkningens talsmenn overfor forvaltningen (Bleiklie et al. 1994).

2.2 Brukerbegrepet

Med uttrykket ”brukerne av den offentlige forvaltning” siktes det i det følgende til kretsen av personer som har anledning til å gjøre seg nytte av offentlige tiltak eller er utsatt for å bli rammet av dem i en eller annen forstand (Bleiklie et al. 1994:319).²

Brukerne av offentlige goder er en relativt ny betegnelse. På den ene siden erstatter den tidligere benevnelsen som 'klient' eller 'pasient', og på den andre siden kan den betraktes som et supplement til de tidligere benevnelsene. I engelsk språkdrakt er det ordet *user* som benyttes.¹

² Jeg vil alternativt snakke om forvaltere og brukere av offentlige goder.

En interessant drøfting av begrepene klient, bruker og kunde er foretatt av de to norske statsviterne Erik Oddvar Eriksen og Jarle Weigård (Eriksen & Weigård 1993). De betrakter ordet bruker som en utvidelse av borgerbegrepet.

Historisk knytter Eriksen og Weigård begrepet borger (statsborger) til to ulike opprinnelser og betydninger: *citizen* (*citoyen*) og borger (*bourgeois*). *Citizen* stammer fra de greske bystater og betyr å være "medlem av et konkret politisk fellesskap". Alle innbyggerne var altså ikke *citizens* i denne betydningen. Begrepet var forbeholdt de som deltok i statens offentlige liv. Borgerbegrepet stammer fra de senmiddelalderiske bysamfunn, og ble brukt om den enkelte innbygger, (*bourgeois*) som hadde en større individuell frihet og som praktiserte mindre forskjeller mellom klassene enn befolkningen i de omkringliggende jordbrukssamfunn.

Det norske ordet borger og det engelske *citizen* har altså ulik opprinnelse. I dag er de smeltet sammen og bakt inn i den noe mer moderne betydningen av borger eller statsborger.³ Engelskmannen T.H. Marshall skriver om hvordan sivile, politiske og sosiale rettigheter vokste fram i ulike historiske perioder, og at dette i dag er innbakt i den mer moderne forståelsen av statsborgerskap (Marshall 1965, 1939).

I følge Eriksen og Weigård er begrepene klient, bruker og kunde knyttet til framveksten av nye roller i det moderne velferdssamfunnet. Klient forstås her som passive mottakere av offentlige tjenester. Dette er de fattige, syke, gamle, invalide og arbeidsledige. Betegnelsen bruker er knyttet til en mer aktiv borgerrolle. Det er gjerne snakk om brukerdeltakelse, brukermedvirkning, brukerrepresentasjon og brukerstyring. I Stortingsmelding nr 14, 2002 – 2003 er ordet brukerrettet anvendt (St. meld. nr. 14 2002-2003). Som nevnt innledningsvis vokste denne begrepsbruken fram på 1970-tallet i kjølvannet av den radikale studentbevegelsen og demokratiseringsbevegelser i utdanning (og arbeidsliv). En kan se på dreiningen fra klientbegrepet til brukerterminologien som et uttrykk for en mentalitetsforandring i offentlig velferdspolitik, fra passive klienter til mer aktive brukere. Forholdet mellom staten og den enkelte borger er i dag mer basert på de demokratiske rettighetene til den aktuelle innbygger enn tidligere. Et tredje begrep, 'kunde', knytter Eriksen og Weigård til moderne servicebedrifter der innbyggerne i større grad etterspør tjenester på et marked. Den økte bruk av konkurranse og privatiseringsforsøk som vi blant

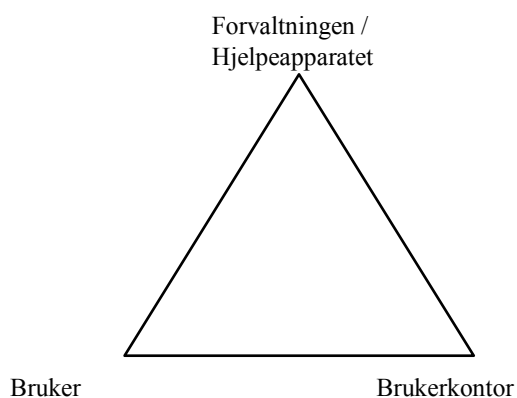
³ Det er også interessante forskjeller mellom borger, medborger og statsborger som vi ikke kan komme inn på her.

annet ser i omsorgstjenestene kan knyttes til dette begrepet. Beboerne ved konkurranseutsatte sykehjem kan kalles kunder. Hjemmetjenestenes bruk av bestiller/utfører modell er et ledd i samme tankegang.

Eriksen og Weigård problematiserer de tre rollene ytterligere. Klientrollen forbinder de med et rettighetssystem, brukerrollen med det privatiserte demokrati, mens kunderollen er knyttet til markedsstyring av offentlige service. De kobler altså tre ulike styringsteknikker til de tre borgerrollene: klient, bruker og kunde.

På norsk er det lett å se at begrepet 'bruker' er beslektet med ordet 'forbruker', mens dette er noe mindre tydelig på engelsk med begrepet *consumer*. I 1972 bruker den engelske sosiologen Terence Johnson begrepet 'forbruker' (*consumer*) om mottakeren av en tjeneste og produsent (*producer*) om den som yter tjenesten. I tillegg inkluderer Johnson en tredje part som kan være enten en statlig eller en privat aktør (Johnson 1972).

Figur 2.2 *Aktuelle aktører innen det velferdspolitiske felt, brukerne, forvaltningen/hjelpeapparatet og Brukerkontoret.*



Her viser Johnson hvordan (for)brukeren står mellom staten og det han kaller produsenten av offentlige tjenester. Denne modellen kan anvendes i denne studien. Her er det brukeren, forvaltning/hjelpeapparatet og Brukerkontoret som utgjør de sentrale aktørene. I et utvidet perspektiv kan vi betrakte dem som aktører innen et felt. De tre aktørene forutsetter delvis hverandre, samtidig som de også delvis står i strid med hverandre (forhandler). I følge Johnsen er stridstemaet retten til å definere hva som er problemet og hvordan det kan løses.

2.3 Forvaltning og forbruk av offentlige goder

Ser vi på forholdet mellom forvaltningen og den enkelte bruker ved formidling av tjenester og ytelser kan en snakke om ulike former for tilgjengelighet. Dette kalles tilgjengelighetsteori i statsvitenskapen. Det begrepsapparatet som presenteres her er utviklet tidlig på 70-tallet av Bernhard Schaffer og medarbeidere (Schaffer & Huang 1975). Vi vil her bruke den norske terminologien slik den er oversatt av blant andre Ivar Bleiklie og hans kollegaer (Bleiklie et al. 1994).

I følge denne teorien er et offentlig tjenesteapparat basert på tre forutsetninger som søkerne eller brukerne må akseptere. For det først må de vise at de er berettiget den aktuelle goden. I slike sammenhenger anvender forvaltningen (og fagfolk) ulike kategorier for å avgjøre hvem som er berettiget hjelp. De kalles også for portvakter. For det andre må søkerne akseptere at det etableres regler for prioriteringer av søkerne. Dette fører til at det dannes køer ut fra tidspunkt for søknad, ventetid, type kategorisering osv. For det tredje må det aksepteres at en møter førstelinjetjenesten ved en skranke. De tre forutsetningene er utgangspunkt for at det dannes tre ulike barrierer som kan kalles: terskler, køer, og skranke, og som igjen er knyttet til tre ulike regelsett: adgangsregler, køregler og skrankeregler.

Ved ideelle fordelingsystemer er adgangsreglene kjente for alle, de er utvetydige og uten skjønnsvurderinger og relativt stabile over tid. Det er en forutsetning at en søker er kvalifisert i forhold til disse reglene, men det er ikke en tilstrekkelig grunn for å motta tjenesten. Da eksisterer det ikke regler for prioriteringer og skrankevurderinger. I virkeligheten finner vi ikke slike ideelle fordelingsystem, fordi offentlig forvaltning og tjenesteforvaltning er kompleks. Det vil alltid være en form for mangel på informasjon om ordninger og tildelingskriterier, mangel på klarhet i regelverk og dermed bruk av skjønn. I tillegg vil ordninger, tjenester og ytelser skifte over tid.

For å komplisere bildet ytterligere kan vi også skille mellom ulike former for serviceregimer. Det vil her si at trygdekontor, arbeidskontor, sosialkontor og helsetjenester er fire ulike typer regimer med hver sin kultur, regler, ordninger og prinsipper osv. Dette er noe av utgangspunktet til at det er store samordningsproblemer mellom ulike offentlige etater, og at det skaper problemer for brukerne.

Servicehierarkiet er en type regime som er basert på rettigheter ordnet i et hierarki. Trygdekontoret er prototypen på det slikt regime. I den

andre enden av skalaen kan vi plassere servicearenaer, som er basert på betydelig grad av skjønn som utøves ansikt til ansikt med brukeren. Midt imellom disse to regimene kan vi plassere arbeidskontoret som en blandingsmodell mellom hierarki og arena, rettighet og skjønn. I tillegg er det utviklet ytterligere en modell, som kalles servicefelleskap. Dette er en type tjenester som i betydelig grad er kunnskapsbasert og hvor tjenestene produseres av profesjonelle fagfolk, her er mye av skjønnet basert på ekspertkunnskap (Bleiklie et al. 1994).

Pedersen (1996) har videreutviklet dette og avdekket hvordan brukerne må anvende ulik kompetanse og framgangsmåter for å følge regler og prosedyrer innen de ulike serviceregimene. Her snakkes det om ulike former for spill, mens vi primært skal forholde oss til dette som en form for kompetanse. Innen servicehierarkiet og trygdeetaten må en erverve seg kompetanse innen ”rettighetsspill”, innen sosialkontoret snakker han om behovsspill. Innen A-etat handler det om et spill om ”skikkethet” (Pedersen 1996). Innen helsevesenet kan vi snakke om et spill i forhold til det å være ”behandlingstrengende”.

For brukere som må forholde seg til flere ulike instanser på grunn av komplekse problemer kan det være problematisk å sortere ut riktig sett av regler. Dette gjør det ekstra komplisert for brukere med sammensatte problemer, og for brukere med en annen kulturell bakgrunn kan det være vanskelig å lære seg reglene og spillkompetansen for de ulike hjelpeordningene.

For å lette situasjonen for disse brukerne er det i dag utviklet flere nye modeller. Grovt sett kan vi skille mellom forvaltningsorienterte og mer brukerorienterte modeller (mer om dette senere).

Sett fra forvaltningens side er det utviklet flere konsept. Servicekontorer, som er en felles førstelinjetjeneste for de som søker trygd, arbeid, sosiale tjenester m.m. er et eksempel. Videre er det utviklet ulike samordningsmodeller eller samarbeidsmodeller for trygd, sosial og A-etat. I Oslo kalles dette samarbeidet for STA. Frikommuneforsøket i Grimstad er et annet eksempel på samordning og samlokalisering av tjenester.

Sett fra brukernes side er det utviklet en rekke tjenester og tilbud for å bedre deres kompetanse og rettigheter i forhold til offentlig tjenesteyting. Dette gjelder ikke minst ombudsordninger. Her er det vedtatt pasientombud for sykehustjenesten, og det eksisterer noen ordninger med ombud for helse tjenester på flere nivåer – samt sosial- og barnevern tjenester (Oslo). Sivilombudsmannen tar seg også av ulike typer problemer. Sist, men ikke minst, har det vært en rekke forsøk på ulike lokale ombud, innen pleie og omsorg og i forhold til eldre.

Det er i en slik virkelighet at et Brukerkontor som en mellommann/megler mellom brukere og hjelpeapparatet kan ha sin berettigelse.

Brukerkontorets sentrale oppgaveområder

Med utgangspunkt i spørsmålene fra departementet og mandatet til Brukerkontoret, framheves tre sentrale oppgaveområder: tilgjengelighet, samordning og klagebistand. Slik vi ser det, beror tilgjengelighet på kjennetegn ved tjenesteapparatet og forvaltningen av det, og former for kompetanse hos brukeren. Den såkalte tilgjengelighetsteorien (med terskler, køer og skranker) er utviklet for å analysere slike problemer. Samordning handler i større grad om kjennetegn ved tjenesteapparatet og forvaltningen av dette.⁴ Studier av ulike service-regimer (servicehierarki, servicearena, servicefelleskap samt blandingsregimer) viser at mangel på samordning gjør at hjelpeapparatet fortoner seg svært komplekst for brukere med sammensatte problemer. En kan gjerne si at dårlig samordning også fører til at tjenestene blir vanskelig tilgjengelige for brukerne. Klageordninger er etablert for at brukere som faktisk ikke oppnår en tjeneste, som de formelt sett kan ha krav på, skal kunne klage på feilaktig og uriktig saksbehandling.

Tilgjengelighet

Vi har valgt å skille mellom tre former for tilgjengelighet for den enkelte bruker: (i) fysisk og territoriell tilgjengelighet, (ii) kommunikativ og informasjonsbasert tilgjengelighet og (iii) praktisk eller handlingsbasert tilgjengelighet.

(i) Når det gjelder materiell eller fysisk tilgjengelighet, innebærer det at tjenesteapparatet har en lokalisering som gjør det fysisk mulig for en potensiell bruker å ta kontakt. Videre må det ha en slik utforming at brukerne kan nå dem direkte ved personlig frammøte og/eller elektronisk (telefon, e-post). Dette handler altså om hvordan tjenesteapparatet er lokalisert i bydelen, hvilke åpningstider de har og hvor synlig det er for den enkelte innbygger. (Det å sørge for fysisk tilgjengelige tjenester er et forvaltningsansvar).

(ii) Kommunikativ tilgjengelighet kan knyttes til hvordan tjenesteapparatet sprer informasjon om sine tjenester (informasjonsstrategi). Befolkningen må ha kjennskap til at tjenesten eksisterer. En slik form for informasjon innebærer tilstrekkelig kjennskap og kunnskap om ordningen slik at de kan betrakte den som relevant dersom de selv

⁴ Denne begrepsdrøftingen er utarbeidet av undertegnede. Det er inspirert av Bråten sin skille mellom materielle, strukturelle og symbolske aspekter (Bråten 1981)

skulle tilhøre målgruppen for den. Dette handler også om hvordan tjenesteapparatet møter brukerne, hvilke servicestrategier de har og hvordan de snakker og behandler sine brukere. Kommunikasjon innebærer mestring av språket så vel som andre 'koder'. Brukerne må kunne lese og forstå informasjon og skriv fra tjenesteapparatet.

(iii) Praktisk tilgjengelighet innebærer her at den enkelte innbygger har tilstrekkelig (handlings)kompetanse til å ta kontakt med hjelpeapparatet ved behov. Dette bygger på kunnskap om hvor tjenestene befinner seg, hvordan en kan komme i kontakt med dem og kompetanse til å kommunisere med hjelpeapparatet når det er nødvendig osv. Det er blitt hevdet at systemet er best tilegnet de som er velinformerte og taleføre, og at dette forutsetter motiverte og aktive brukere (Jacobsen 1967). Vi kan muligens si at praktisk tilgjengelighet handler om å koble fysisk og kommunikativ tilgjengelighet på en slik måte at brukeren faktisk mestrer å ta kontakt med tjenesteapparatet i praksis.

Sett i forhold til tilgjengelighetsteorien er fysisk og kommunikativ tilgjengelighet en forutsetning for at brukerne skal kunne komme seg gjennom inngangsporten og inn i køa (adgangs- og køregler). Praktisk tilgjengelighet er viktig når en står ved skranken, men det er også et element av praktisk handlingskompetanse for å komme seg over terskelen og framover i køa mot skranken (samhandlingsregler).

Samordning/samarbeid

I motsetning til tilgjengelighet handler samordning på mange måter om å tilrettelegge hjelpeapparatet – slik at det i neste omgang yter bruker bedre tjenester. Dette er dermed mer et indirekte arbeid, enn ovennevnte. Dette utfordres særskilt når det er snakk om ulike serviceregimer som trygdeetat, Aetat, sosial og helsetjenester.

Samordning kan også forstås på tre måter: (i) fysisk eller territorielt, (ii) strukturelt eller administrativt (ofte formelt) og (iii) kommunikativt (uformelt).

(i) Med fysisk (territoriell) samordning forstår vi her samlokalisering eller det vi kan kalle nærlokalisering. Det betyr at alle oppgavefeltene eller tjenestestedene knyttet til helse, sosial, trygd og arbeid er lokalt plassert i bydelen, og det kan også vise til en viss form for nærlokalisering. (Servicekontor er et eksempel på dette)

(ii) Strukturell samordning betyr at tjenestene er knyttet til hverandre gjennom organisatoriske bånd. Formell samordning er det man kan kalle samordning innen en og samme administrasjon eller organisasjon. (Her kan enhetsforvaltning trekkes fram som et eksempel (Pedersen 1996).)

(iii) Kommunikativ samordning er preget av mer uformelle bånd, en form for løs samordning eller samarbeid. Dette er særlig aktuelt for tjenester som ikke er strukturelt sammenslått, men det er også viktig for strukturelt samordnede tjenester. (Samarbeid)

I tillegg til dette beskriver Pedersen (1996) problemer med gråsoner mellom etater, manglende koordinering og at brukerne sendes fra instans til instans.

Et tjenesteapparat kan være fysisk samlokalisert, administrativt samorganisert og kommunikativt samordnet. Både samlokalisering og administrativ samorganisering er formelle, relativt faste og varige organisasjonsformer, mens kommunikativ samordning er mer uformell, løs og ofte av kortere varighet.

Samordning kan altså skje på mange nivå. De fleste tjenestestedene i bydel Grünerløkka-Sofienberg er lokalt forankret, men geografisk spredt over hele bydelen. Det er delvis tilfeldig hvilke tjenester som er samlokalisert. Når det gjelder helse- og sosialtjenestene i Oslo er de desentralisert og administrativt samordnet på bydelsnivå, de er alle organisert i en og samme bydelsadministrasjon. Aetat og trygdekontor er begge plassert lokalt, mens de organisatorisk sett er en del av en statlig etat.

Når det gjelder samordning, er det klart at Brukerkontoret verken har myndighet eller tilstrekkelig med virkemidler til å foreslå fysiske så vel som administrative tiltak. Det er den kommunikative samordningen av tjenestene, knyttet til arbeidet rundt den enkelte bruker som hovedsakelig blir deres arbeidsoppgave. Denne form for uformell samordning kan kalles samarbeid.

Klagebistand

En tredje oppgave er knyttet til brukernes rett til å klage på myndighetenes forvaltning av tjenester og ytelser. En klage kan være forårsaket av at bruker hadde manglende informasjon eller annen form for praktisk handlingskompetanse. Det kan også være at han ikke har spilt de kortene han faktisk hadde korrekt. En kan for eksempel få avslag både fra trygdekontor og sosialkontor dersom en ikke har med tilstrekkelig dokumentasjon – selv om en er berettiget hjelp, og dokumentasjon kan innhentes fra andre offentlige instanser.

Offentlige klageordninger er basert på prinsippet om rettighet. Her kan vi skille mellom to ulike former (i) rettskrav eller rettighet og (ii) rett til rasjonerte ytelser. Dette er prinsipielt to ulike former for å rette krav mot et offentlige. I en offentlig utredning fra 1992 om pasientrettigheter finner vi dette omtalt slik:

Med rettighet menes her at krav skal imøtekommes dersom lovens betingelser er oppfylt. Eksempler på slike lovregler er de fleste bestemmelser i lov om folketrygd av 17. juni 1966 nr. 12 (folketrygdloven) som gir rett til trygdeytelser. Fra helse- og sosialrettens område er lov om sosial omsorg av 5. juni 1964 nr. 2 (sosialomsorgsloven) § 3 nr. 1 som gir en rett til sosialhjelp til personer som ikke er i stand til å sørge for sitt livsopphold eller dra omsorg for seg selv og kommunehelsetjenestelovens § 2-1 som gir enhver "rett" til nødvendig helsehjelp.

Lovregler som gir rett til rasjonerte ytelser er gjerne formulert slik at det offentlige får ansvaret for en sektor, men uten korresponderende bestemmelser om at den enkelte har "rett" til bestemte ytelser når bestemte vilkår er til oppfylt (NOU 1992:8:19).

I første nevnte tilfelle, som omhandler brudd på rettigheter, kan det være grunnlag for erstatning og det sikrer dermed en større rettsikkerhet i befolkningen.

Ombudsordninger kjennetegnes blant annet ved at de er uavhengige av forvaltningen. Det er etablert en rekke ulike ombudsordninger for å bistå befolkningen i slike sammenhenger. Et ombud kan defineres som:

I nyere tid brukes ombud og ombudsmann særlig om visse offentlige verv hvor innehaveren har til oppgave å ivareta en nærmere avgrenset gruppes interesser på et nærmere avgrenset område (Jusleksikon av Jon Giske).⁵

Det finnes både politisk valgte ombud og forvaltningsombud. Sivilombudsmannen er det øverste ombud i landet og er politisk oppnevnt, mens helse- og sosialombudet i Oslo er et eksempel på sist nevnte. Et fellestrekk ved alle ombudsordninger er at de har som oppgave "å ivareta interessene for enkeltpersoner eller grupper i befolkningen som kan ha vanskelig for å gjøre det helt på egen hånd" (Backer 1993:5).

⁵ Eller et ombud er:

a commissioner appointed by a legislature, as in some Scandinavian countries, New Zealand and elsewhere. To hear and investigate complaints by private citizens against government officials or agencies (Webster 1994).

Brukerkontoret: mellom brukerne og hjelpeapparatet

Når man betrakter Brukerkontoret som en aktør innen det velferds-politiske felt, blir det aktuelt å diskutere om kontoret skal ivareta forvaltningens, forbrukernes eller begge interesser. Dette er senere omtalt som forvaltnings- og forbrukermodeller.

I denne studien er vi opptatt av hvordan Brukerkontoret mestrer å ivareta de tre oppgavene: tilgjengelighet, samordning og klagebistand. Videre hvor funksjonelt er det å samle disse tre ulike oppgavefunksjoner i en og samme administrative og faglige enhet. Det er også aktuelt å studere den øvrige organiseringen av hele prosjektet.

Samordning av tjenester handler om hvordan forvaltningen lokaliserer og organiserer sine tjenester, samt kommuniserer innen sine tjenester, slik at de blir lettere tilgjengelige for den enkelte bruker. Mens tilgjengelighet er knyttet til de barrierer brukerne møter i relasjonen til hjelpeapparatet. Dette er her kalt terskler, køer og skranker eller også tilgjengelighetsteori. Det er først og fremst i forbindelse med disse hindringene at en tredje part, i betydningen mellommann eller megler, har sin hovedoppgave. Dette kan både gjelde informasjon, råd, veiledning av brukerne, heve deres kunnskap og kompetanse i forhold til de ytelse de mener de har krav på, og det kan være direkte klagesaker der det kan være berettiget.

En måte å knytte tilgjengelighets- og samordningsproblematikk sammen på, er å identifisere brukernes møter med hjelpeapparatet. Vi er opptatt av brukernes møter med hjelpeapparatet med utgangspunkt i deres erfaringer og opplevelser.

For Brukerkontoret er det sentralt å få tak i hvilke temaer brukerne selv tar opp og hva som skjer eller har skjedd med den enkeltes sak. Med utgangspunkt i brukerne vil vi forsøke å si noe om Brukerkontoret har bidratt til øket tilgjengelighet, bedre samordning av tjenestene samt konkret hjelp i klagesaker.

Innen det velferdspolitiske felt kan vi identifisere ulike aktører som kjemper om noe de har felles interesse for. I denne sammenheng dreier det seg om forvaltning og forbruk av offentlige goder. Forvaltningen er på sin side interessert i å definere problemområder og hvordan de best kan løses med utgangspunkt i de ressurser fellesskapet har til disposisjon. På den andre siden kan vi snakke om forbrukernes interesser, den enkelte forbruker eller representanten for dem. De kan på sin side være interessert i å definere problemområde og løsning. Ved forvaltning og forbruk av kollektive goder kan de ulike aktørene komme opp i situasjoner der det ytes urett overfor den

enkelte. I slike situasjoner spiller politikerne en sentral rolle som folkets talsmenn. For å lette denne oppgaven er det opprettet ulike ordninger for å ivareta befolkningens interesser. En rekke offentlige ombuds- og tilsynsordninger er eksempler på dette.

3 Planlegging av Brukerkontor

3.1 Forhistorien

I denne studien vil vi trekke forhistorien til Brukerkontoret tilbake til midt på 90-tallet. Initiativet og den videre aktiviteten innen dette oppgavefeltet kan knyttes til brukeraktivister, medisinske trygdeforskere, kommunal og statlig forvaltning samt politikerne på Stortinget. Det er altså snakk om ulike grupper som har forskjellige interesser innen det velferdspolitiske feltet.

3.2 Aktivister tar initiativet

I 1994 holdt en gruppe brukeraktivister et åpent møte på Grünerløkka i Oslo. Temaet var egne erfaringer med en rekke velferdstjenester som de opplevde fungerte dårlig og som førte til at de ble kasteballer innen systemet. Med utspring i dette arrangementet ble det etablert en aksjonsgruppe som arbeidet videre med forbedringer av hjelpeapparatet på dette området. Denne aksjonsgruppa etablerte etter hvert et samarbeid med JURK, Gjeldsofferaksjonen, Norges Fibromyalgiaforbund og trygdeforskere ved Universitetet i Oslo (UIO).

I januar 1995 sendte en gruppe trygdeforskere en søknad til Sosial- og helsedepartementet om prosjektmidler til etablering av et 'Trygdeombud'. Instituttgruppe for samfunnsmedisinske fag ved medisinske fakultet, UIO, stod bak søknaden. De opplyste at dette er et samarbeidsprosjekt mellom institutt for samfunnsmedisinske fag, institutt for forebyggende medisin, institutt for sosialmedisin og Gruppe for trygdemedisin. Instituttgruppebestyrer og professor medisinsk historie Øyvind Larsen samt professor i trygdemedisin Dag Bruusgaard underskrev søknaden.

I dette arbeidet knytter professorene an til flere tidligere politiske dokumenter. St.meld. nr. 37, 1992-93 (heretter Forebyggings-

meldingen) og St.meld. nr. 50, 1993-94 (Om samordning og styring av helsetjenestene, heretter Helsemeldingen).

I Forebyggingsmeldingen understrekes det at en

foreslått kommunalisering av trygderettigheter forutsetter sikring av pasient- og trygderettigheter.

Videre vises det til

sammenhengen mellom utviklingen på arbeidsmarkedet og behovene for ytelser fra helse- og sosialsektoren. (St.meld. nr. 37, 1992-93:120; Søknad om Trygdeombud, 1994)⁶

Fra Helsemeldingen refereres Departementets forslag om iverksettelse av

forsøk i ett eller et par fylker hvor pasient ombudsordningene også omfatter kommunehelsetjenesten, og eventuelt også sosial- og trygdesektoren

for å kunne vurdere

om en pasientombudsordning bør utvide sitt virkefelt.

Det vises til at brukernes behov ofte er knyttet til problemer som både berører helse-, sosial- og trygdespørsmål, og til at ett ombud (i Oslo) har hatt både helse- og sosialtjenester som sitt virkefelt (St. meld. nr. 50, 1993-94:194, Søknad om Trygdeombud, 1994). Det ble også referert til Velferdsmeldingen som var bebudet samme vår.

Forskere bak denne søknaden påpekte tre forhold hvor de mente å dokumentere at et trygdeombud kunne ha sin misjon. For det første har medisinske forskere i samarbeid med Rikstrygdeverkets utredningsavdeling avdekket store ulikheter mellom fylkene når det gjelder avslag på søknad om uføretrygd. For det andre har medisinske forskere i flere undersøkelser vist at det er ulik innvilgelsesfrekvens når det gjelder uførepensjon mellom fylkene samt at det var en

⁶ I St meld nr 37, 1992-93:119-120 kan vi også lese følgende:

Dagens oppsplittede ansvars- og finansieringsstruktur vil kunne bidra til å vanskeliggjøre kommunenes innsats når det gjelder forebyggende og helsefremmende tiltak. En forutsetning for tilsvarende forsøk med 'kommunalisering' av trygdemidler i Norge må være at den enkeltes pasient- og trygderettigheter sikres.

mangelfull håndtering av uførepensjonssøknader fra alvorlig syke mennesker.

Sist, men ikke minst, har samfunnsforskere ved gruppe for trygde-
medisin studert forsøk med samordning av sosialhjelp, trygd og
arbeidsmarkedstiltak.

Prosjektets hovedformål ble beskrevet slik:

Lage et prøveprosjekt med et ”trygdeombud” som skal
evalueres ned hensyn på en eventuell permanent ordning.
Gi råd, veiledning og praktisk hjelp til personer som
mener seg uriktig eller utilstrekkelig behandlet av trygde-
etat eller arbeidsmarkedsetat.

Det ble videre foreslått at det nye ombudet kunne lokaliseres hos det
eksisterende helse- og sosialombud i hovedstaden.

Våren 1995 bebudet trygdeforskerne i den samme søknaden en høring
om trygdeombud mellom brukeraktivister og medisinerne. Det ble
holdt et stort arrangement i Ingeniørenes hus denne våren. Her deltok
medisinske og juridiske eksperter sammen med folk med erfaringer
som kasteball mellom velferdsordninger.

3.3 Politikerne bearbeider idéen⁷

Våren 1995 ble også Helsemeldingen lagt fram for Stortinget. I denne
sammenhengen ble pasientombudsordningen diskutert utførlig. I Innst.
St. nr. 165 (1994-95) kan vi lese følgende:

(punkt 8.1)... Ordningen med pasientombud har vært
forsøkt i flere fylkeskommuner, og det foreslås å gi
nærmere retningslinjer for ordningen. Retningslinjene
skal gi pasientombudsordningen klare rammebetingelser,
rolleavklaring, avklaring av status og legitimitet. Målet er
å sikre tilbudet i alle fylker. Lovfesting anses ikke å være
nødvendig for å oppnå dette. Pasientombudene skal ikke
erstatte de etablerte klage- og tilsynsordningene; fylkes-
legene og Statens Helsetilsyn.

⁷ Den politiske berøringen med sammensatte saker og utvidede
ombudsordninger kan trekkes tilbake til 1984.

Flertallet i sosialkomiteen støttet her anbefalingen om å opprette et pasientombud i hvert fylke, for at informasjon og rettighetene til pasientene skulle bli bedre.

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om lovfesting av ordningen med pasientombud i alle fylker.

Det ble også foreslått at det:

iverksettes forsøk i ett eller et par fylker hvor (pasient) ombudsordningene også omfatter kommunehelse-tjenesten og eventuelt også Sosialetat- og trygdesektor.

I forbindelse med behandlingen av denne meldingen, tok aksjonsgruppen for brukeraktivistene kontakt med Stortingets sosialkomite. De ble i følge vår kilde avvist fordi de ikke var en landsdekkende organisasjon. Dette førte til markeringer utenfor Stortinget i form av NM i kasteball omlag en gang i måneden. Året etter var Velferds-meldingen til behandling i Stortinget, da tok arbeidsgruppa igjen kontakt med Sosialkomiteen (Klassekampen 20.06,1998).

Under behandlingen av Velferdsmeldingen i Stortinget i 1996 er begrepet Brukerkontorer for første gang nevnt. I Innst. S; nr 180 (1995-96), under kapittelet om ansvarsdeling og samarbeid mellom etater, finner vi følgende forslag:

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil peke på at vi i dag har eksempler på ulike offentlige og private instanser hvor hensikten er å hjelpe brukere slik at de får kontakt med den tjeneste de trenger og ofte har krav på. Her kan f.eks. nevnes Brukerkontor, Pasientombud, Juss-Buss, NOAS osv. Mange brukere fanges imidlertid ikke opp av disse instansene. Disse medlemmer ønsker at statlige myndigheter setter i gang prøveordning med såkalte "Brukerkontor." Et slikt Brukerkontor kan f.eks. prøves ut i ett til to fylker.

Videre kan vi lese:

Brukerkontorets mandat kunne være todelt:

- Gi veiledning til brukere som ikke finner fram til hvilken tjeneste som er mest aktuell å kontakte i forhold til brukerens behov/tilstand.

- Bistå brukere som på en eller måte opplever at de ikke har fått hjelp eller er blitt uverdigg behandlet. I slike tilfelle blir Brukerkontoret en slags klageinstans/mekler mellom bruker og tjenesteyter.⁸

Dette forslaget som kom fra mindretallet fikk ikke flertall i Stortinget. Alternativt vedtok flertallet et forslag om utprøving av lokale eldreombudsordninger i en del utvalgte kommuner (Komiteens tilråding punkt V).

I Velferdsmeldingen ble altså forslag om utprøving av to ulike ordninger utkrystallisert. Flertallet gikk inn for utprøving av eldreombudsordninger på kommunalt nivå, mens mindretallet anbefalte et forsøk med Brukerkontor på fylkesnivå.⁹

De neste par årene skjedde det en økende politisering og fokusering på brukerne av offentlige tjenester i politiske dokumenter, offentlige utredninger og innen samfunnsforskning for øvrig. I Rehabiliteringsmeldingen (1998-99) finner vi et eget underkapittel om Brukerkontor. Her står det at regjeringen vil prøve ut flere modeller for slike kontorer. Samtidig nevnes det at Brukerkontor må sees i sammenheng med lignende ordninger som for eksempel de ulike ombudene (eldreombud og omsorgsombud). Videre framheves det at Brukerkontorene skal:

forbedre informasjonen og rettleiinga til brukarane, hjelpe til ved klager og konflikter, stimulere til betre samordning, og forhindre at enkelte blir skyvde mellom ulike instanser utan at nokon tek ansvar (St. meld. nr. 21 1998-99:26).

I Utjammingsmeldinga (1998-99) er også Brukerkontor viet oppmerksomhet. Her er kontoret igjen koblet til rehabiliteringstiltak. Bruker-

⁸ Mindretallet mente også at Brukerkontoret kunne knytte til seg frivillige, f.eks. representanter fra ulike brukerorganisasjoner som var villig til å bistå i kartlegging og oppfølging av de problemene som den enkelte bruker opplever. Kontoret kunne også ta initiativ til brukerundersøkelser slik at en fikk bedre begrep om brukernes oppfatning av tjenestene. For å få evaluert effekten av Brukerkontoret, kunne en f.eks. gjennomføre brukerundersøkelser før Brukerkontoret begynner å ta imot henvendelser og etter at kontoret hadde fungert en tid. Slike Brukerkontorer burde utprøves 2-3 år før en trekker konklusjoner om de skal etableres permanent i alle fylker.

⁹ Dette var utgangspunktet for den andre søknaden fra trygdeforskerne ved Universitetet i Oslo (Søknad av 29.09.96). Denne søknaden led samme skjebne som den første. Undertegnede har ikke klart å få tak i dette dokumentet og der er derfor ikke omtalt mer utførlig her.

kontor omtales videre i sammenheng med offentlige serviceerklæringer, servicekontor og prosjekter for å styrke veiledningen for funksjonshemmede (St. meld. nr. 50 1998-99:238). Dette viser at myndighetene mener det er viktig å se på etableringen av dette kontoret i en større sammenheng. Det er ikke bare et ledd i offentlige tiltak for brukere med sammensatte behov, men også tatt med som et element i regjeringens program om 'Fornyelse av offentlig sektor' samt forrige regjeringens program 'Et enklere Norge'. Brukermedvirkning har også vært sentralt i alle handlingsplanene for funksjonshemmede slik de har vært lansert på 90-tallet.

3.4 Professorene tar et nytt grep

I oktober 1998 forfattet trygdemedisinerne ved Universitetet i Oslo en ny søknad til departementet. Det var fortsatt de to professorene Øyvind Larsen og Dag Bruusgaard som har underskrevet brevet. Denne gang søker de om

prosjektmidler til kontor for brukere av offentlige tjenester og stønader.

Med henvisning til Velferdsmeldingen velger trygdeforskerne å kalle den nye instansen for Brukerkontor.

I denne søknaden avklares det innledningsvis at Brukerkontoret ikke skal være en instans for samlokalisering mellom trygd, arbeid og sosial (servicekontor), men ta seg av andre problemer. Det vises her til Jan-Tore Pedersens forskningsarbeid omkring tverrsektorielt samarbeid og hans påpeking i den forbindelse at det er behov for

uavhengige ordninger eller uavhengige advokater som kan ivareta klientenes rettssikkerhet.

Videre vises det også til tidligere omtalte politiske forslaget fra sosialkomiteens mindretall i forbindelse med behandling av Velferdsmeldingen.

Søknaden fra det medisinske fakultet gjentar begrunnelsen for trygdeombud fra første søknad (Søknad fra 1995). De er opptatt av at dette kontoret kan legges til helse- og sosialombudet og dets lokaler.

Prøveprosjektet vil midlertidig utvide rammen for saker som kan behandles ved dette kontoret, ved å inkludere for eksempel saker i forhold til trygdeetat og arbeidsmarkedsetat, eventuelt andre offentlige myndigheter.

Brukerkontoret kan ikke erstatte etatenes egne informasjons- og klageinstanser. Vi viser i den sammenheng til instruks for helse- og ombudet i Oslo ... herunder første avsnitt punkt 7 (Forhold som kan tas opp av ombudet): Hvis pasienten/klienten ønsker det, og ombudet selv finner det hensiktsmessig, kan ombudet vurdere så vel faglig som administrative forhold i forbindelse med klagen, etter at administrasjonens uttalelse er innhentet. Ombudets vurdering er av rådgivende, ikke besluttede karakter.

Samme år tas dette temaet opp i tidsskriftet *Velferd* av professor Dag Bruusgaard. Han er her talsmann for en mindre streng regeltolkning innen trygdeverket og mer skjønn og menneskelig hensyn (*Velferd* 3/98). Han har registrert en ny linje med tanker om service og dialog, og mener at brukerne trenger et nøytralt kontor som kan bistå trygdebrukere i klagesaker. Bruusgaard er kritisk til Trygderettens direktør og det han kaller hennes "røffe regelritt". Litt senere samme år tar Bruusgaard til orde for etablering av et trygdeombud. Det er særlig trygdeetatens uforståelige brev til publikum han ønsker til livs.

Såne ting må det ryddes opp i (*Velferd* 11/98).

Arbeidsgruppa som arrangerer NM i kasteball utenfor Stortinget, fortsetter sin kamp, mens søknaden om trygdeombud, i følge vår kilde, pendler mellom SHD og AAD (Klassekampen 20.06.98). Denne sommeren kunne vi også lese kritiske uttalelser i Aftenposten mot et trygdeombud. Sosialminister Kleppa siteres i Aftenposten på at hun ikke har tatt stilling i saken om trygdeombud, men at hun er tiltalt av idene om å samordne arbeidskontor, sosialkontor og trygdekontor. SV politiker og stortingsrepresentant Olav Gunnar Ballo hevder at man i stedet for et nytt ombud trenger en omorganisering av trygdeetaten. Helse- og sosialombudet uttaler i samme avis at han tror det er byråkratiet som her forsøker å stoppe etablering av et nytt ombud (Aftenposten 26.08.98).

I tidligere nevnte nummer av *Velferd* 11/98 kan vi lese at FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon) stiller seg kritisk til Trygdeombud, mens ekspedisjonssjefen i Trygdeavdelingen er mer positiv. Dette viser noe av kompleksiteten i denne saken. Verken forvaltningen, politikerne eller brukerne uttaler seg entydig i dette spørsmålet.

3.5 Byråkratiet bearbejder idéen videre

I august året etter (1999) holder statssekretær Tungesvik i Sosial- og helsedepartementet et foredrag om programmet "Eit enklare Norge". Hovedtemaet for konferansen er hvordan man gjennom organisasjonsformer kunne gjøre det enklere å være bruker. I denne sammenheng trekker han fram både servicekontor, STA-prosjekter (samarbeid og samordning mellom sosialetat, trygdeetat og Aetat) og Brukerkontor.

SHD ønskjer at brukarkontoret i forsøksperioden blir etablert som eit samarbeid med Helse- og sosialombodet i Oslo, fordi Helse – og sosialombodet har opparbeidd seg erfaring frå verksemd som liknar den vi tek sikte på med Brukerkontor... Tanken er at brukarkontoret og Helse- og sosialombodet tilsaman skal ha eit ansvarsområde som dekkjer helse- og sosiale tenester, arbeidsmarknadsetaten og trygdeetatens tenester og ordninger.

Statssekretæren sier også dette:

Brukerkontoret skal være uavhengig og ikkje ein del av den ordinære statlege og kommunale forvaltninga (Tungesvik, 30.08 1999).

Samtidig er en dialog i gang mellom Oslo kommune og sosialdepartementet. I tråd med Kleppas tidligere uttalelse i Aftenposten er kontaktutvalget STA i Oslo koblet inn i det videre arbeidet med å få etablert et forsøk med Brukerkontor. STA står som nevnt for samarbeid mellom sosial, trygd og arbeid. Kontaktutvalget er altså et tverretatlig samarbeidsforum i hovedstaten. Fylkesdirektøren i Oslo, fylkesarbeidssjefen i Oslo og Akershus og Oslo kommune v/kommunaldirektøren for avdeling for velferd og sosiale tjenester er alle medlemmer.

Den første STA erklæringen ble underskrevet i 1994. Slik formulerer en av initiativtakerne til dette utvalget seg om dette:

Målet med STA er at kommunaldirektøren, arbeidssjefen og trygdedirektøren treffes. En av de viktigste oppgavene til oss byråkrater er å tilrettelegge slik at brukerne opplever å få det de skal ha.

Målsettingen med dette samarbeidet er blant annet større forståelse og innsikt i hverandres arbeidsfelt for bedre å kunne løse felles oppgaver samt å bidra til avklaringer om prinsipielle spørsmål som omhandler

de tre tjenestestedene med den hensikt å bedre forholdene for den enkelte bruker og at vedkommende

får riktig hjelp til riktig tid av rette instans.

I Byrådets mål for perioden 1998-2001 er STA-samarbeidet beskrevet slik:

Det tverretatlige Samarbeidet mellom Arbeidsmarkeds-etaten, Trygdeetaten og kommunen (STA-samarbeidet) vil videreføres på lokalt nivå. Det sentrale arbeidet videreføres i Kontaktutvalget. Et av de sentrale tiltakene vil være et tverretatlig opplæringsprogram. Et viktig tiltak for å få til en mer brukervennlig og koordinert innsats på tvers av etatene, vil være innføringen av felles handlingsplaner for brukerne og utprøving av et felles mottakskontor (Oslo kommune, sektoromtale, hjemmesiden).

Videre kan vi si at STA-utvalget arbeider etter en metodikk der hver etat har bidratt med midler og ressurser for å fremme ovennevnte målsetting. Alle bydeler i Oslo har STA-utvalg i år 2000. Foruten Brukerkontoret har STA arbeidet konkret med bl.a. felles handlingsplaner for bydelene og etablering av servicekontorer på Furuset og Majorstua (Lae 2000).

3.6 Fra idé til kontor

Sommeren 2000, kort tid før åpningen av Brukerkontoret, er vi vitne til nok en debatt omkring trygdeombud og Brukerkontor i Dagbladet. Diskusjonene står denne gang mellom Oslos helse- og sosialombud og direktør for trygdeavdelingen i Sosial- og helsedepartementet.

Daværende helse- og sosialombud i Oslo uttaler seg om den nye utviklingen av prosjekt Brukerkontor til Dagbladet sommeren 2000.

Kontakt ble tatt med Oslo kommune, som koblet inn en topp-tung gruppe beslutningstagere som betegnende nok kaller seg for STA. STA er opprettet for å bedre samarbeidet mellom sosialtjenesten, trygdeetat og arbeidsmarkedsetat...

skriver Hjort og antar videre at fylkesarbeidssjefen og fylkestrygdesjefen ikke var særlig interessert i å etablere

en vaktbikkje til å holde sin egen etat i ørene.

Sammen redefinerer denne gruppa, SHD og det medisinske miljøet søknaden om et ombud for trygd til et Brukerkontor i en bydel, hevder ombudet.

Dette retoriske innlegget ble møtt med svar fra forvaltningen:

Tanken om å etablere en egen ombudsordning ble lansert for å gi brukere av helse- og sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten et sted å henvende seg når de har problemer med å finne fram i hjelpeapparatet.

Videre kan vi lese at de første søknadene fra UIO ble avslått:

bl.a. fordi departementet mente den var uklar med hensyn til hva som skulle være det nye ombudets rolle og ansvar i forhold til Trygderettens oppgaver i tilsvarende saker.¹⁰ I stedet for å begrave en god idé, er idéen med byråkratiets hjelp, blitt videreutviklet og forbedret. Videreutviklingen har basis i en bruker- og serviceorientering som har vunnet tilslutning både blant politikere, ansatte i de involverte etater og brukerne (Halvorsen i Dagbladet den 01.08.00).

Idéen om et byomfattende trygdeombud var blitt erstattet med et Brukerkontor i en bydel. Den opprinnelige idéen om å styrke helse- og sosialombudet i Oslo med ekspertise på trygdesiden var ikke lenger aktuell politikk.

Dette tilbakeblikket på forhistorien viser at Forsøk med Brukerkontor hadde en relativt turbulent fortid. Spørsmålet om det skulle være et byomfattende trygdeombud – knyttet opp mot eksisterende helse- og sosialombud i Oslo var en idé. Et alternativt forslag var at det nye tiltaket skulle være et kontor underlagt STA-samarbeidet (samarbeid for sosial trygd og arbeid). Dette kan sees som en brikke i debatten om servicekontor – et kontor og en adresse for brukeren. Etter mange

¹⁰ Det er her en konflikt mellom juristene i trygderetten og juristene hos sivilombudsmannen. Dette skyldes at Trygderetten er en krysning av en domstol og et forvaltningsorgan. På den ene siden er den et uavhengig organ som ikke kan instrueres av myndighetene, på den annen side er den gitt status som et frittstående forvaltningsorgan (Eckhoff 1978:633). Om dette har Torstein Echoff uttalt følgende:

På et ... felt har Ombudsmannen etter mitt skjønn trukket for vide grenser om sin kompetanse. Han hevder at Trygderettens virksomhet er ”forvaltning” i ombudsmannslovens forstand, og har i flere tilfelle behandlet klager over trygderettskjennelser (Eckhoff 1978:637).

I forslaget om trygdeombud ligger altså denne konflikten under overflaten.

runder og mye diskusjon ble det bestemt at Brukerkontoret skulle knyttes til STA-utvalget og ikke til helse- og sosialombudet. Brukerkontoret ble lokalisert til en bydel i Oslo. Forvaltningen vant den siste runden.

Slik uttaler en av representantene for forvaltningen dette i et intervju med undertegnede:

Det som var viktig da vi laget samarbeidsavtalen var at dette ikke var et trygdeombud, men knyttet til STA-samarbeidet. Kontoret skulle også få til bedre løsninger for de som kom dit, spille tilbake til systemet om det som ikke fungerte.

Det må være interessant å prøve ut trygdeombud, men i denne omgang var det noe annet. Vi var opptatt av at vi ville videre og få til noe som var nytt. Samarbeidsavtalen ble laget som grunnlaget for dette kontoret. Den ble godkjent av departementet.

Denne turbulente prosessen kan forstås på flere måter. Det kan på den ene siden se ut som en konflikt mellom styrking av en ombudsordning og bedring av tjenesteforbedring og samordning. Ombudsordningen er i en slik sammenheng en styrking av rettssikkerheten til den enkelte bruker. Servicekontor og samordning av tjenesteapparatet er en utbedring som kommer brukerne til gode, men det er ikke en serviceforbedring snarer enn en rettighetsordning. Denne prosessen kan på den annen side betraktes som en mer sammensatt strid, der brukere, politikere, forvaltning og forskere ikke hadde et klart syn, men har skiftet standpunkt flere ganger i løpet perioden.

4 Etablering av forsøk med Brukerkontor

I dette kapitlet skal vi beskrive selve forsøket med Brukerkontoret slik det faktisk ble utformet. Det legges her særlig vekt på dets mandat, organisering og lokalisering. Videre presenteres bydelen og det lokale tjenesteapparatet, og det foretas en kort sammenligning med Helse og sosialombudets mandat.

4.1 Brukerkontor på bydelsnivå

Brukerkontoret er et forsøksprosjekt i samarbeid mellom to departement, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet og Oslo kommune. Det er et forsøk som skal se på mulighetene til å øke tilgjengeligheten for brukerne i forhold til hjelpeapparatet og bedre samordningen av ulike tiltak. Hjelpeapparatet består av helse- og sosialtjenesten i bydelen, Aetat og Trygdeetat. Sosial- og helsedepartementet finansierer hele forsøket. Det er to ansatte i prosjektet. Målgruppen er alle innbyggerne i bydel Grünerløkka-Sofienberg, til sammen 27 000 innbyggere. Prosjektet evalueres av NIBR. Det er en prosessevaluering som gjør at evaluator skal følge hele prosjektperioden. Prosjektet medfører utstrakt kontakt med hjelpeapparatet. Det har en fri og uavhengig stilling i forhold til tjenestene. En styringsgruppe har faglig og administrativt overordnet ansvar for prosjektet.

Slik uttaler prosjektleder seg om Brukerkontoret i et intervju i desember 2002.

Forsøk med Brukerkontor ble etablert som et samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune og to statlige departement. En samarbeids-

avtale mellom de tre instansene ble underskrevet i februar år 2000. I denne avtalen beskrives overordnet målsetting som bedring av tilgjengelighet og samordning av tjenestene. Målgruppen er

personer som trenger bistand for å nå fram i forhold til helse- og sosiale tjenester samt arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten (Samarbeidsavtale 2000:4).

I den videre framstillingen vil vi redegjøre for hvordan samarbeidsavtalen beskriver prosjektets mandat og organisering.

4.2 Et bredt mandat

Mandatet for Brukerkontorets virksomhet er nedfelt i Samarbeidsavtalen.

A. Bistand til personer bosatt i Bydel 5 i Oslo (Grünerløkka-Sofienberg) når de har problemer med å finne fram i hjelpeapparatet eller de mener de ikke har fått den hjelpen de har behov for. "Hjelpeapparatet" er her avgrenset til helse- og sosiale tjenester og ytelser som Oslo kommune har ansvaret for og tjenester/ytelser som arbeidsmarkeds- og trygdeetaten er ansvarlig for.

B. Registrering av brukernes erfaringer med hjelpeapparatet med sikte på senere analyse som kan danne grunnlaget for bedre beslutninger om utforming av ulike deler av tjenestetilbudet.

Prosjektets mandat er todelt. Den første delen (A) omhandler ulike former for bistand til personer som hadde problemer i forhold til hjelpeapparatet (her avgrenset til helse, sosial, trygd og arbeid). Det er særlig tilgjengelighet, inkludert samordning og klager, som settes i fokus. Den andre delen (B) konsentrerer seg om registreringen av brukererfaringer for i neste runde å utbedre tjenestene.

Figur 4.1 viser i høyre kolonne sitert ordrett hvordan mandatets første del er systematisert og formulert i samarbeidsavtalen mellom de tre berørte partene. I venstre kolonne har vi forsøkt å sortere de ulike punktene i mandatet etter problemfelt: tilgjengelighet, samordning eller klage.

Figur 4.1 *Konkretisering av mandatets første del sett i forhold til tilgjengelighet, samordning og klagehjelp*

Problem	Konkretisering av mandatet (Samarbeidsavtalen 2000).
Tilgjengelighet Informasjon	Hjelp til å finne fram i det offentlige hjelpeapparatet (opplysning, informasjon og veiledning)
Tilgjengelighet Informasjon	Generell informasjon om hvilke tjenester og ordninger helse- og sosialtjenesten, arbeidsmarkedstjenesten og trygdeetaten yter og forvalter
Tilgjengelighet Samordning	Informasjon om hvilke arbeidsmåter etatene benytter, herunder rutiner for tverretattlig samarbeid og muligheter til å få utarbeidet en egen individuell plan, og om saksbehandlingstid på områder der det foreligger serviceerklæringer
Tilgjengelighet Klage	Evt. bistå brukere til å få kontakt med helse- og sosialombudet i Oslo og Kontoret for Fri Rettshjelp når problemene brukeren har med hjelpeapparatet også omfatter helse- og sosiale tjenester
Tilgjengelighet Samordning	Bistå brukeren i kontakten med hhv. Arbeidsmarkeds- og trygdeetaten når brukeren ber om det og det synes å være behov for det, herunder i forbindelse med samordning av ulike tjenester og med utarbeidelse av individuell plan
Tilgjengelighet Klage	Informasjon om klageordninger og om hvordan klager over vedtak fremmes, evt. bistå med å fremme klage
Tilgjengelighet Klage	Informasjon om muligheter til å ta opp saker med Stortingets ombud for forvaltningen Sivilombudsmannen
Tilgjengelighet Klage	Innhenting av uttalelser fra trygdeetaten i saker der det kan synes som om det er begått feil som evt. kan rettes opp uten at det fremmes formell klage

Sett fra brukernes ståsted handler alle de åtte konkretiseringene ovenfor om ulike former for tilgjengelighetsproblematikk. De er sitert direkte fra Samarbeidsavtalen mellom de to departementene og Oslo kommune (Samarbeidsavtalen 2000). De to første punktene handler om informasjon/ opplysning/veiledning. Samordning formelt og uformelt kan kobles til to av punktene, mens de resterende fire konkretiseringene handler om bistand ved klage eller forebygging av klage.

Mandatet er noe mindre konkret når det gjelder del B (registrering og systematisering av brukererfaringer). Det presiseres imidlertid at kontoret både kan ta opp enkeltsaker med ansvarlig instans og mer generelle problemstillinger. I de tilfeller der det er aktuelt å kontakte overordnet myndighet på statlig nivå, anbefales Brukerkontoret å ta saken opp i styringsgruppa først. Dersom det er snakk om forhold som

sorterer under det tverretatlige samarbeidet i bydelen anbefales det at saken drøftes med STA-utvalget.

Det er eksplisitt tatt med et par avgrensninger i mandatet: Kontoret skal ikke drive oppsøkende virksomhet og det skal ikke selv stå for samordning av hjelpeapparatet.

Pendlingen mellom det å være en uavhengig klageordning versus det å arbeide med tilgjengelighet og samordning i nær tilknytning til hjelpeapparatet har fulgt Brukerkontoret gjennom hele prosjektperioden.

En av de ansatte sier det slik i et intervju:

Det morsomste har vært to ting. Det ene var å ha kontakt med brukerne, og det andre å forholde seg til mange spennende mennesker i hjelpeapparatet. Det vanskeligste har vært å finne balansepunktet mellom det å formidle videre brukernes problemstillinger, ønsker og krav til hjelpeapparatet. Det å gjøre dette ordentlig, med respekt for brukerne, og det å mestre å hjelpe dem, har vært den største utfordringen.

4.3 Brukerkontoret og de ansatte

Det er to ansatte i Forsøk med Brukerkontor, de representerer hvert sitt kjønn og de har ulik faglig bakgrunn. Ved utvelgelsen av de to ble det lagt vekt på at de skulle utfylle hverandre. Prosjektleder er utdannet sykepleier og sosionom og har vært leder for hjemmebaserte tjenester, sosialsjef, helse- og sosialsjef og trygdesjef. Prosjektmedarbeider er statsviter med yrkeserfaring som miljøterapeut ved akutthinstitusjon for stoffmisbrukere, attføringskonsulent ved Aetat i Grünerløkka-Sofienberg, veileder i Alfa-prosjektet i bydelene Gamle Oslo og Søndre Nordstrand og førstekonsulent i Kommunal- og regiondepartementet hvor vedkommende arbeidet med kvalifisering og sysselsetting for innvandrergupper. (Informasjonene er tatt fra prosjektleders tale ved åpningen av senteret).

Brukerkontoret ble lokalisert på Ankertorget i Oslo med besøksadresse Storgata. Om Brukerkontorets plassering i bydelen er det blitt sagt at det ble bevisst lagt ved porten til Grünerløkka. Kontoret ligger noen hundre meter fra bydelsadministrasjonen og deler av PRO-avdelingen, mens det øvrige tjenesteapparatet, samt trygdekontor og Aetat ligger noe lengre unna. Bydelen har også en lokal opplysnings-tjeneste som ligger i nabohuset til Brukerkontoret. Etter en henvendelse fra Brukerrådet for funksjonshemmede i bydelen, ble

lokalene delvis tilrettelagt for funksjonshemmede. Kontoret har store og lyse lokaler. Høsten 2000 var Brukerkontoret samlokalisert med bydelens Bo- og nærmiljøprosjekt; og året etter flyttet bydelens boligkontor inn i nabolokalene.

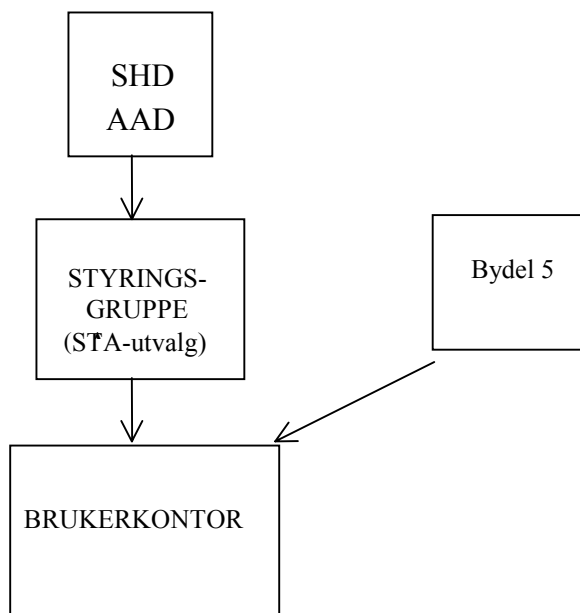
En av de ansatte i prosjekt uttaler seg om virksomheten i slutfasen:

Det som har vært det aller morsomst er det å jobbe på individnivå og systemnivå samtidig. At man jobber med enkelte etater på individnivå og må hele tiden se det i forhold til de strukturelle rammene i bydelen og høgere opp. Og så har jeg lært veldig mye om hvordan hjelpeapparatet er bygget opp, mye om regelverket og mye om retningslinjer og mye om hvordan man tenker ute i hjelpeapparatet. Og så har jeg lært og fått en forståelse av hvordan det er å være bruker eller hvordan noen brukere har det. Jeg har lært mye av det jeg har sett, det viktigste har vært det morsomste.

Og så har det vært veldig viktig at vi har vært et uavhengig kontor som har hatt en høg kompetanse og at vi har tatt brukerne på alvor. Spesielt det at en har et uavhengig kontor som realitetsorienterer og bistår brukerne.

4.4 Forsøkets organisering

Figur 4.2 *Modell for organisering av forsøket*



Sosial- og helsedepartementet (SHD) er overordnet myndighet for forsøket i henhold til samarbeidsavtalen. Statlige myndigheter finansierer forsøksvirksomheten og er ansvarlige for evalueringen. SHD/SH-dir mottar halvårlige rapporter fra prosjektet. Det påpekes i samarbeidsavtalen at

saker som er tatt opp med overordnet myndighet og utfallet av dette skal omtales i årsrapporten (Samarbeidsavtale, 2000:4).

Arbeid- og administrasjonsdepartementet (AAD) er også involvert i forsøket og har underskrevet samarbeidsavtalen sammen med SHD og Oslo kommune. Etter omorganiseringen av SHD, ble prosjektet flyttet over til det nyopprettede Sosial- og helsedirektoratet.

Oslo kommune ved byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (ved prosjektstart byrådsavdeling for eldre og bydelene) er verts-institusjon for forsøket. De har stått for utlysning og ansettelse av prosjektets medarbeidere. Gjennom STA-utvalget har kommunen påtatt seg ansvar

for den delen av den administrative gjennomføringen som ikke er pålagt andre (Samarbeidsavtale, 2000:4).

En styringsgruppe på fem personer ble oppnevnt av kontaktutvalget for STA-samarbeidet (Sosial, Trygd og Arbeid) i april 2000. Den består av kommunaldirektør for byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, fylkestrygdedirektør og trygdesjef, fylkesarbeidssjef og distriktsarbeidssjef, bydelsdirektør i Grünerløkka-Sofienberg, samt professor i sosialmedisin fra Universitetet i Oslo. Leder for styringsgruppen er kommunaldirektøren. Det har i prosjektperioden vært flere utskiftninger av styrerepresentanter fra trygdeetat og Aetat. Dette gjelder trygdesjef, fylkestrygdesjef og fylkesarbeidssjef.

Styringsgruppen ble opprettet i april og utvidet med to representanter i oktober 2000. Det ble avtalt å ha møter ca hver annen måned, og det var til sammen syv møter det første driftsåret. Det ble holdt 3 styringsgruppemøter den første høsten. I 2001 ble det avholdt 5 møter og 35 saker ble behandlet. I år 2002 er det holdt 6 styringsgruppemøter og behandlet 41 saker. I tellingen over antall saker er referat og eventuelt tatt med, slik at det reelle antall saker er samlet sett 54. Ett styringsgruppemøte ble avlyst i år 2000 og to i år 2002.

Bydel Grünerløkka-Sofienberg har arbeidsgiveransvar for de to ansatte i prosjektet. Dette innebar også ansvar for å finne egnede lokaler for Brukerkontoret. Bydelsdirektøren er som nevnt medlem i styringsgruppen. De to første årene hadde bydelens sosialsjef personalansvar for prosjektets ansatte. Dette ble overført til bydelsdirektøren ved omorganiseringen sommeren 2002.

I samarbeidsavtalen står det som nevnt at Brukerkontoret

skal være en uavhengig instans i forhold til det ordinære hjelpeapparatet.

Dette begrunnes med at enkelte brukere kan ha liten tillit til hjelpeapparatet. Dette betyr at det administrative ansvaret for prosjektet er delt på flere instanser. Kontoret skal være en egen faglig og administrativ enhet underlagt en styringsgruppe, bydelen har arbeidsgiveransvar for prosjektmedarbeiderne, mens Styringsgruppen under kontaktutvalget for STA-samarbeidet er tillagt det øvrige administrative ansvaret for forsøket. SHD/SHdir har det økonomiske ansvaret for kontoret og det overordnede ansvaret for evalueringen av prosjektet.

4.5 Lokal forankring: Bydelen og dens befolkning

Bydel Grünerløkka-Sofienberg er en sentrumsnær bydel på Oslos østkant. Med en befolkning på drøyt 26 600 innbyggere (1.1.2000) er vi blant byens mest folkerike bydeler. Bydelen er et mangfoldig og spennende sted å bo, med rikt forenings- og kulturliv, mange kafeer og restauranter, historisk forankring i industri- og håndverksnæring, store åpne grøntdrag og et myldrende liv i parker og gater. Bydelen kan på mange måter beskrives som en by i byen. (Internettssidene til bydelen, Bydelsguiden 2001:6).

Bydelen har en ung og relativt mobil befolkning. Vel 1 av 4 flytter årlig innen bydelen eller beveger seg over bydelens grenser. I tillegg er det forventet en befolkningsvekst fra 2000 til 2005 på mellom 7% og 8%. 1 av 3 som bor i bydelen har utenlandsk opprinnelse (36% eller 9583 personer), men hele 60% av disse er norske statsborgere (5800 norske statsborgere, mens 3783 har utenlandsk statsborgerskap). Når det gjelder høyere utdanning ligger bydelen omtrent på gjennomsnittet for Oslo med litt over 37% av befolkningen med utdanning på universitetsnivå (Byrådsavdeling for finans 2000).

Tabell 4.1 *Bydelens befolkning sett i forhold til bruk av en del tjenester knyttet til helse, sosial, trygd og arbeid. Delvis andel og delvis absolutte tall. (Byrådsavdeling for finans 2000)*

Tjeneste	Befolkning	Bydel 5	Oslo
Helse	Innbyggere per legeårsverk	1525	1972
	Brukere av hjemmetjenesten pr 1000	442	255
Sosial	Andel som mottar sosialhjelp	14,4	6,8
Trygd	Andel som mottar grunn- og hjelpestønad.	3,4	3,7
	Andel som mottar uføretrygd	7,7	7,3
Arbeid	Helt arbeidsledige i prosent av befolkningen mellom 16-66 år	5,2	4
Bolig	Bostøtte fra husbanken. Antall	1065	10907
	Kommunal bostøtte. Antall	625	7236

Når det gjelder områdene helse, sosial, trygd og arbeid skiller bydelen seg ut på flere måter. Bydelen har en bedre legedekning og flere brukere av hjemmetjenestene enn gjennomsnittet for Oslo. Det er spesielt mange som mottar sosialhjelp i bydel 5, og andelen arbeidsledige er noe høyere enn i byen for øvrig. Bydelen skiller seg derimot ikke ut med hensyn til trygdeordninger og kommunal bostøtte, men skårer høyt når det gjelder statlig bostøtte.

4.6 Tjenesteapparatet lokalt

Brukerkontor har arbeidsoppgaver i forhold til fire ulike oppgavefelt: innen helse, sosial, trygd og arbeid. I denne rapporten bruker vi begrepet HELSE om alle tjenestene som berøres av kommunehelseloven, inkludert hjemmebaserte tjenester og tjenester for funksjonshemmede. Begrepet SOSIAL favner sosialtjenesteloven og barnevernsloven, ARBEID er primært Aetats område, selv om enkelte oppgaver knyttet til arbeid er underlagt sosialavdelingen i bydelen. TRYGD omfatter de ulike trygdelovene og er trygdeetatens ansvarsområde. De fire ulike oppgavefeltene er ikke helt sammenfallende med bydelens helse- og sosialavdelinger og/eller de lokale trygde- og arbeidskontorene.

I Oslo har tjenesteområdene helse og sosial vært delegert til bydelsnivå og underlagt den lokale bydelsadministrasjonen siden 1987, mens de lokale Aetat og trygdekontor ikke er underlagt denne administrasjonen. Vi vil her redegjøre for de ulike avdelingene og etatene som er geografisk knyttet til bydel 5 og som er knyttet til Brukerkontorets mandat.

Bydelens helseavdeling har to legesentra, Markveien og Rodeløkka. I tillegg til legene sorterer fysioterapitjenesten for barn, helsestasjon, svangerskapsomsorgen og miljøretta helsevern i denne avdelingen.

Pleie-, rehabilitering- og omsorgsavdelingen (PRO) omfatter hjemmebaserte tjenester, ergoterapi, fysioterapi for voksne og bydelens institusjoner for eldre, Paulus sykehjem, Grünerløkka sykehjem og Prins Chr. Augusts Minde. Denne avdelingen har både ansvar for ordninger knyttet til kommunchelseoven og enkelte ordninger underlagt sosiallovgivningen.

I sosialavdelingen ligger bydelens to sosialkontor, (Akerselva og Schous), et mottakssenter for flyktninger (Mangelsgården), et lokalt boligkontor, et bo- og nærmiljøprosjekt¹¹ og et jobbsenter. Det lokale jobbsenteret viser at oppgavefeltet arbeid også utføres av bydelens sosialtjeneste.

Det ligger en lokal arbeidsformidling i bydelen, Aetat Grünerløkka. Dette kontoret betjener tre bydeler og beskriver sin aktivitet i Bydelsguiden for 2001 som:

et offentlig kontor for arbeidsløse og arbeidssøkende og har ansvar for arbeid, tiltak, kvalifisering, dagpenger m.m.

Grünerløkka-Sofienberg trygdekontor ligger også i bydelen. De har som oppgave å:

- forvalte folketrygden, andre trygdeordninger og bidragslovgivningen
- formidle hjelpemidler til funksjonshemmede (www.trygdeetaten.no)

¹¹ Bo- og nærmiljøprosjektet er en del av Handlingsprogrammet Oslo indre øst. De arbeider med boligoppfølging i forhold til enkeltindivider og nærmiljørettede tiltak i samarbeid med tjenesteapparat og frivillige organisasjoner.

Et av de større prosjektene i bydelens regi har vært Handlingsprogrammet Oslo indre øst. Bydelen hadde i årsmeldingen for 1999, altså før dette kontoret ble etablert følgende intensjon i tilknytning til dette programmet:

Samordning mellom arbeidskontor, sosialkontor og trygdekontor om arbeidsledighet og sosiale utfordringer.

Bydelen har tre ulike STA-utvalg. Et av dem ligger på ledelsesnivå i bydelen og kalles store-STA, et neste ligger på tjenesteledernivå og går under navnet mellom-STA, mens lille-STA er et tverretalig utvalg som diskuterer klient- eller brukersaker. Det er ingen brukerrepresentasjon i noen av disse utvalgene.

Brukerkontorets mandat om tilgjengelighet og samordning overlapper på mange måter tjenesteapparatets oppgaver. Hver enkelt av disse tjenestestedene har ansvar for å informere om sine tiltak. I tillegg har bydelen etablert STA-samarbeid på ulike nivåer. Disse utvalgene har, som nevnt tidligere, samarbeid og samordning som sin primære oppgave. Dette viser at Brukerkontorets har et sammensatt oppdrag.

4.7 Oppsummering

Forsøk med Brukerkontor er faglig og administrativt uavhengig av tjenesteapparatet. De to første årene sorterte kontoret administrativt under sosialavdelingen. På grunn av interne omorganiseringen i bydelen, har Brukerkontoret ligget direkte under bydelsdirektør det siste halve året. Styringsgruppen med representanter for de ulike etatene faglig og administrativt er ansvarlig for driften. Det betyr at Brukerkontoret er faglig og administrativt tilknyttet forvaltningen.

Mandatet indikerer at Brukerkontoret har en bred oppgavefunksjon. De skal arbeide med tilgjengelighet i form av informasjon, råd og veiledning, de skal bistå brukerne med hjelp i klagesaker og de skal bistå hjelpeapparatet i arbeidet i bedre samordning av tjenestene Dette er oppgaver som i dag delvis dekkes av tjenesteapparatet og delvis av Oslo kommunes ombud for helse- og sosialsaker. Alt i alt er dette delvis oppgaver som i enkelte kommuner (bydeler) er lagt til de nyopprettede servicekontorene; det er oppgaver knyttet til ulike fora for samordning og samarbeid mellom etatene (STA) og det er oppgaver som er lagt til ulike ombudsordninger.

5 Brukerkontorets informasjonsstrategi

5.1 Hvor tilgjengelig har Brukerkontoret vært?

Det er ikke bare det ordinære hjelpeapparatet som må være tilgjengelig for befolkningen i bydelen – også Brukerkontoret må befolkningen vite hvor er, hvordan de kan kontaktes og for hvilke typer saker. Brukerkontoret er ment å være et lavterskel tilbud, uten køer og uten skranke.

Slik presenteres Brukerkontoret i Bydelsguiden 2001:

Trenger du bistand fra flere etater, men opplever at disse ikke klarer å samarbeide og se ting i sammenheng?
Trenger du informasjon om hvordan du fremmer klage på et vedtak – eller hjelp til å utforme klagen? Brukerkontoret skal/kan veilede deg i å finne fram i hjelpeapparatet, og bidra til at du får de tjenestene og ytelsene du har krav på.

På bydelens Internett side finner vi denne presentasjonen:

Brukerkontoret henvender seg til personer som synes det er vanskelig å finne frem i det offentlige hjelpeapparatet - eller som opplever at de ikke får den hjelpen de har behov for. Informasjon om klageordninger og bistand i forbindelse med utforming av klage, kan medarbeiderne også bistå med.

I Oslo har hver bydel sin egen Bydelsguide. I guiden for Grünerløkka-Sofienberg vektlegges hjelp til samordning, generell tilgjengelighet og

hjelp til å utforme klager, mens bydelens internett side legger hovedvekten på tilgjengelighet og bistand ved klager.

Slik presenteres Brukerkontoret i sin egen informasjonsbrosjyre:

Finner du ikke fram i jungelen av offentlige kontorer og ordninger?

Opplever du at du aldri får tak i saksbehandleren din, eller at du ikke får den informasjonen du trenger?

Trenger du bistand fra flere etater, men opplever at disse ikke klarer å samarbeide og se ting i sammenheng?

Har du ikke fått ytelser eller tjenester du mener du har krav på?

Trenger du informasjon om hvordan du fremmer klage på et vedtak – eller hjelp til å utforme klagen?

DA ER BRUKERKONTORET STEDET FOR DEG

Våren 2000 ble denne brosjyren oversatt til seks språk utover norsk: arabisk, engelsk, somali, tyrkisk, urdu og vietnamesisk. Disse brosjyrene er nå tilgjengelige ved alle tjenestestedene og ved en del kulturinstitusjoner.

I tillegg mottok Brukerkontoret i oktober 2000 en henvendelse fra Brukerrådet for funksjonshemmede om viktigheten av at lokalene var tilrettelagt for funksjonshemmede. Det ble da iverksatt en rekke tiltak for å utbedre den fysiske tilgjengeligheten i lokalene til såkalt besøksstandard.

Noen svakheter må også nevnes. Verken i den lokale bydelsguiden eller på bydelens nettside er det henvist til Brukerkontoret der hvor bydelen gir informasjon og opplysninger om rettigheter og klager til innbyggerne. Dette bidro muligens til at kontoret ble mindre synlig enn ønskelig. Det var ikke mulig å få kontakt med Brukerkontoret gjennom telefonkatalogen, eller ved å ringe opplysningen. Bydelen mestret aldri å få Brukerkontorets telefonnummer registrert her.

5.2 Kontakt med omgivelsene

Videre har Brukerkontorets ansatte vært rundt på tjenestestedene og informert om sitt tilbud. De har besøkt trygdekontor, a-etat, helse-, sosial- og PRO-avdelingene for å spre informasjon om sitt arbeid.

Første runde med besøk hos tjenesteapparatet var på mange måter 'en bli kjent runde'. Brukerkontoret var interessert i å formidle hvem de var og hva de skulle utføre.

Den andre besøksrunden, som ble foretatt våren 2001, var mer rettet mot hva som var gjort så langt i prosjektet samt det å få tilbakemeldinger på dette arbeidet fra de enkelte tjenesteområdene. De to besøksrundene ble hovedsakelig en arena der Brukerkontoret ensidig informerte om sitt tilbud og det øvrige tjenesteapparatet lyttet og mottok informasjon.

I Brukerkontorets mandat står det at kontoret skal jobbe aktivt mot koordinering av hjelpeapparatet.

Figur 5.1 *Brukerkontorets kontakt med hjelpeapparatet*

Møter med hjelpeapparatet	2000	2001	2002
PRO-avdeling	2	2	
Helseavdeling	1	1	
Sosialkontor	6	4	8
Bo- og nærmiljøprosjektet	1		
Familiehuset.		1	1
Arbeidskontor	2	2	1
Trygdekontor	1	1	
STA-utvalg	1		8
Bydelsledelsen	1	1	1

Kilde: Brukerkontoret

Oversikten som er presentert i figuren ovenfor viser at det har vært hyppigst kontakt med sosialkontoret. Dette kan delvis forklares gjennom at Brukerkontoret var administrativt forankret i denne avdelingen den første tiden. Videre viser figuren at sosialkontoret topper statistikken med hensyn til den problematikk de fleste av brukerne valgte å ta opp med Brukerkontoret (Se neste kapittel). Det er også interessant å se at samarbeidsutvalget STA i betydelig grad intensiverer sin kontakt med Brukerkontoret det siste året. Dette kan knyttes til diskusjoner i styringsgruppa om en mer aktiv holdning til sammensatte saker fra Brukerkontorets side. (Se Forsøk med Brukerkontor – noen dilemmaer

Når det gjelder internasjonale kontakter hadde kontoret i oktober år 2000 besøk av 13 franske trygdefunksjonærer samt to lokale og to

representanter for sosial og helsedepartementet. I april året etter hadde de besøk av en delegasjon fra den svenske *Försäkringskassan*. Denne typen kontakter er gjerne initiert av forvaltningen sentralt. Det har ikke vært tatt initiativ i denne retningen det siste halvannet år.

I tillegg har Brukerkontoret hatt kontakt med lokale politisk organ og en rekke ulike ombuds- og rettighetssentra.

Figur 5.2 *Brukerkontorets kontakt med politiske og ombudslignende organ*

Kontakt med politisk nivå og ombud	2000	2001	2002
Bydelens politikere/tilsynsorganer	1	1	
Helse- og sosialombudet i Oslo	2		
Rettighetssenteret FFO	1		
Jussbuss		1	
DUS den uavhengige sosialrådgivning		1	
Brukersenteret i Løten		1	1

Kilde: Brukerkontoret

Brukerkontoret har informert om tilbudet overfor bydelsutvalget og tilsynsutvalgene for hjemmetjenestene. For øvrig er det interessant at det har vært svært liten aktivitet i 2002. Dette kan muligens forklares med at det ble bestemt at kontoret ikke skulle fortsette, men legges ned fra årsskifte 2002/2003.

Når det gjelder frivillige organisasjoner og mer brukerrettede fora har Brukerkontoret hatt en utstrakt kontaktflate.

Figur 5.3 *Kontakt med representanter for frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner*

Kontakt med bruker-/ frivillige organisasjoner	2000	2001	2002
Eldrerådet	28/8		
Brukerrådet for funksjonshemmede	28/8		
Helse- og sosialgruppe for innvandrere	15/9		
Fretex	15/11		
Den Norske Kreftforenings Omsorgssenter*		24/1	
Mental helse		2/5	
Foreningen vi attføre og uføre		24/9	
Ressursenteret for somaliske kvinner			19/2

* Hedmark

Kilde: Brukerkontoret

Igjen ser vi imidlertid at det var svært liten kontakt med denne type organisasjoner det siste året.

Figur 5.4 *Mediakontakt*

Mediakontakt	2000	2001	2002
Pressemelding SHD	6/9		
Østlandssendingen	6/9		
BITT (Birkelunden Internett)	7/9		
Oslotrygden	13/9		
Østkanten Lokalavis	9/11		
Revmabulletin	/12		
Søkelys (LHLs tidsskrift)		9/1	
Kommunal rapport		1/2	
Sosial 1 (SHD)		1/2	
BITT (Birkelunden Internett)		5/4	
NRK Østlandssendingen		10/8	
RadiOrakel		29/11	
BITT (Birkelunden Internett)			27/9
LøkkaMagazinet (for bydelen)			/10

Kilde: Brukerkontoret

Når det gjelder Brukerkontorets kontakt med presse og tidsskifter, ser vi samme mønsteret som ved kontakt med rettighetssentra og brukerorienterte organisasjoner. I tillegg må det nevnes at fra sommeren 2001 har Brukerkontoret hatt sin egen internettside.

En oppsummering av kontorets informasjonsstrategi er som følger: Plakater og brosjyrer ser ut til å bli sett av bydelens befolkning. Det har vært en økende andel av personer med ikke vestlig bakgrunn på kontoret etter at brosjyren ble trykket på flere språk. Videre synes det å være nyttig å ha møter med det øvrige tjenesteapparatet ett til to ganger i året. På flere styringsgruppemøter har det vært fokusert på hvordan de ulike tjenestestedene informerer om sine tjenester overfor befolkningen.

5.3 Konklusjon

En oppsummering av kontorets informasjonsstrategi er som følger: Plakater og brosjyrer ser ut til å bli sett av bydelens befolkning. Det har vært en økende andel av personer med ikke vestlig bakgrunn på kontoret etter at brosjyren ble trykket på flere språk. Videre synes det å være nyttig å ha møter med det øvrige tjenesteapparatet ett til to ganger i året. På flere styringsgruppemøter har det vært fokusert på hvordan de ulike tjenestestedene informerer om sine tjenester overfor befolkningen.

Sommeren 2001 diskuterte styringsgruppa Brukerkontorets informasjonsstrategi. De vedtok følgende (ikke sitat):

- (i) informasjonen skulle skje via plakater og brosjyrer og at staben skulle finne nye måter å gjøre dette på.
- (ii) etatslederne ble bedt om å sørge for at alle ansatte var orientert om Brukerkontoret og at de også skulle se at brukerne av deres tjeneste var kjent med Brukerkontorets tilbud.
- (iii) etatslederne ble bedt om å vurdere om informasjon om Brukerkontoret kunne vedlegges alle vedtak om avslag.

Dette indikerer at eksterne organisasjoner og media generelt sett ikke er viet stor oppmerksomhet. Det er informasjon gjennom tjenesteapparatet som har vært det sentrale. De ansatte ved Brukerkontoret opplyser for øvrig om at de har stått fritt med hensyn til kontakt med brukerorganisasjoner og presse.

6 Registrering av brukernes erfaringer

6.1 Innledning

Det står i mandatet til Brukerkontoret at de skal registrere og systematisere erfaringene til brukerne de kommer i kontakt med. Samtidig er det presisert at dette materialet skal gjøres tilgjengelig for forsker. Det ble tidlig i prosessen valgt ut et databasesystem, kalt Pasientombud, utarbeidet av Kjell Andresen, Enbeti. Dette systemet har i ettertid vist seg å ha en del begrensinger i forhold til Brukerkontorets oppgaveprofil.

Problemene knyttet til registreringssystemet skyldes delvis at Brukerkontoret anvender et verktøy som er laget til et annet formål. Databasen brukes blant annet av flere av ombudene, og de har delvis andre oppgaver. Det er derfor ikke overraskende at det var en del begrensninger knyttet til dette databaseprogrammet. Samtidig ligger det antagelig en del muligheter i det valgte systemet som ikke er fullt ut utnyttet. Utgangspunktet for Brukerkontoret og forsker har ikke vært å konstruere et ideelt registreringssystem, men å forsøke å utnytte best mulig det verktøyet som allerede er valgt.

I det videre arbeidet med å tilrettelegge den aktuelle databasen, har det vært en konstruktiv dialog mellom undertegnede og de ansatte ved Brukerkontoret. Brukerkontoret som har hatt all kontakt med Enbeti. Arbeidet med å forbedre dette systemet ble sett på som særlig viktig, da databasen har vært grunnlaget for Brukerkontorets tilbakemeldinger til tjenesteapparatet, årsmeldinger og rapporteringer til SHD, samt selve evalueringen av kontoret.

De mest sentrale svakhetene har vært som følger:

1. Systemet registrerte og sorterte primært etter saker/henvendelser og ikke etter brukere.
2. Systemet skilte ikke mellom ulike typer saker og ulike henvendelser. Registreringen det første året skilte heller ikke mellom saker og henvendelser
3. Databasens begrepsapparat synliggjorde ikke i tilstrekkelig grad samordningsproblematikk.
4. Systemets kategoriseringer 'kommuniserte' ikke tilfredsstillende med annen offentlig statistikk
5. Systemet registrerte primært enkelttiltak og i liten grad samordnede tiltak.

Det første problemet, at dataverktøyet primært sorterte etter saker og ikke brukere. Dette ble delvis løst ved at man omprogrammerte deler av systemet. Brukerkontoret fikk dette utført i forhold til slutt-rapporten. Dessverre er det ikke i deres statistikk skilt klart mellom de tre årene, slik at det har vært mindre nyttig for undertegnede.

Når det gjaldt det andre problemet, ønsket Brukerkontoret en registrering som skilte mellom store saker der kontoret utøver utstrakt saksbehandlerarbeid og små saker der de kun svarte muntlig på en brukerhenvendelse. I samarbeid med Brukerkontorets ansatte ble det redefinert hva som menes med en "sak". Det ble videre skilt mellom store og små saker. Heretter registrerte Brukerkontoret to former for henvendelser og to typer saker. De er som følger:

- Henvendelse – for kort informasjon eller opplysning¹²
- Henvendelse – for råd og veiledning

- Sak – muntlig kontakt med tjenesteapparatet
- Sak – skriftlig saksbehandling

En mer detaljert definisjon av henvendelser og saker finnes i Brukerkontorets halvårsrapport for 2001.

Det tredje problemet som ble tatt opp her, var knyttet til at registreringssystemet i større grad måtte fange opp et av prosjektets målsettinger om bedre samordning av tjenestene. Når det gjaldt dette spørsmålet forsøkte Brukerkontorets ansatte å gjøre samordningsproblematikken mer synlig i databasen ved at man i tillegg innførte en

¹² Enkle henvendelser for kort informasjon eller opplysninger registreres fra 01.07.01.

kategori som heter 'på tvers'. Her registrerte de også hvilke av de fem tjenestesteder som var innblandet.

Et fjerde problem gikk ut på at datasystemet i større grad burde kommunisere med statistikk fra de øvrige tjenestestedene, samt annet datamateriale for Oslo Kommune. Dette var et krav forsker fra NIBR stilte. Dette ble forsøkt løst ved at registreringen i større grad anvendte de ulike kontorens inndelinger og klassifiseringer. Tabell 6.11 viser hvordan de nye kategoriene knyttet til spørsmål og tiltak ble reformulert i henhold til tjenestestedenes egen terminologi. I tillegg ble det sett på som viktig at Brukerkontorets data også kunne sammenlignes med statistikk fra de ulike ombudsordningene, først og fremst helse- og sosialombudet. Dette arbeidet ble ikke videreført i denne sammenheng.

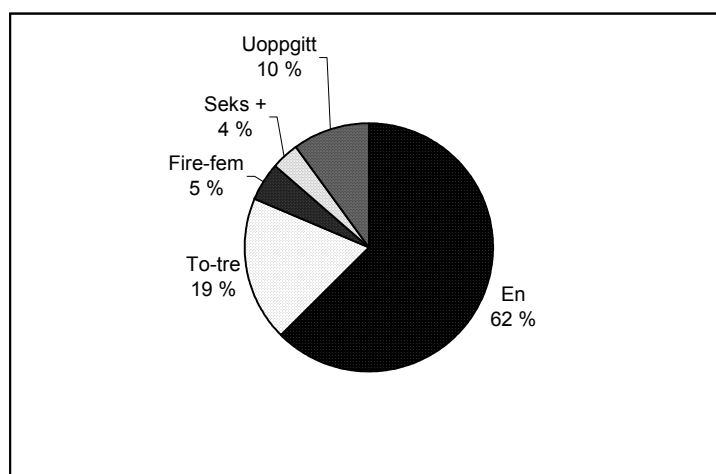
Det siste problemet, som er nevnt ovenfor, gjaldt registrering av saker på kollektivt nivå. Dette omhandler spørsmål eller temaer som viser seg å være felles for flere brukere.

Den videre analysen av datamaterialet som følger i resten av dette kapitlet bærer preg av de begrensninger som er drøftet her. Samtidig har Brukerkontoret forsøkt å utføre noen forbedringer. Alle saker og henvendelser til Brukerkontoret har i løpet av sommeren 2001 ble omdefinert i forhold til det nye systemet.

6.2 Hvem kontakter Brukerkontoret?

Her skal vi se nærmere på hvem det er som har tatt kontakt med Brukerkontoret, hvilke spørsmål de har hatt og hvilke svar som er gitt.

Til sammen har 391 brukere kontaktet kontoret og det er registrert 760 henvendelser totalt. Det ble ikke tatt imot nye brukere etter 1.10.02. Det første året, fra september til desember, behandlet Brukerkontoret 54 henvendelser/saker fra 41 ulike brukere. Året etter var det 370 nye henvendelser/saker til Brukerkontoret fordelt på 187 nye brukere, mens det i år 2002 har vært 336 nye henvendelser/saker fra 163 nye brukere. Tidligere brukere som har kommet igjen er tatt med som henvendelse, men ikke ny bruker.

Figur 6.1 *Antall kontakter med kontoret pr bruker. Prosent. N=391*

Kilde: Brukerkontoret

Hele 62% av de 391 brukerne har kontaktet kontoret bare en gang. Kun 4% av brukerne har kontaktet dem mer enn seks ganger.

Vi er interessert i å identifisere noen kjennetegn ved de personene som har hatt kontakt med Brukerkontoret. Hvordan er kjønnsfordelingen blant dem, hvilken kulturell bakgrunn har de, hvilke aldersgrupper representerer de og hvilken tilknytning har de til arbeidslivet. For å svare på dette må vi primært operere med såkalte registrerte 'henvendelser og saker'. Det datasystemet som er valgt for Brukerkontoret sorterer primært opplysningene etter henvisninger og sak og ikke etter person eller bruker. Enkelte data eksisterer også på brukernivå.

Presentasjonen av tabeller over hvem som har kontaktet Brukerkontoret er delvis basert på data knyttet til den enkelte bruker, N=391 og delvis data knyttet til hver enkelt henvendelse og her er N=759.

Tabell 6.1 *Henvendelser/saker etter kjønn for hvert av de tre årene.
Prosent. N=759*

Kjønn / År	2000	2001	2002	Alle
Kvinne	72	47	32	42
Mann	28	35	45	39
Uoppgitt	0	18	23	19
Sum	100	100	100	100
N	54	369	336	759

Kilde: Brukerkontoret

Ser vi først på tallene i høyre kolonne viser de at det totalt sett var om lag like mange henvendelser fra kvinner som fra menn, henholdsvis 42% og 39%. Dersom vi sorterer dette etter år, var det betydelig flere kvinner enn menn som kontaktet Brukerkontoret det første året. Hele 7 av 10 henvendelser kom fra kvinner. Dette har utjevnet seg noe for 2001, mens for 2002 var prosentandelen høyere for menn enn for kvinner. Dette året var 45 % av henvendelsene fra menn, og 32% fra kvinner, mens en betydelig del er registrert som uoppgitt. Det er ikke mulig å si noe entydig om denne tendensen. Brukerkontoret antyder selv at den høye andelen kvinner det første året kunne skyldes at mange eldre kontaktet kontoret for å få hjelp til å fylle ut skjemaet ved en lokal brukerundersøkelse som bydelen gjennomførte. For året 2002 er det mulig at kjønnsforskjellene er mindre dramatiske. Dette ville krevd en manuell gjennomgang av materialet i databasen – noe som det ikke var rom for innenfor tidsrammen av dette prosjektet.

Tabell 6.2 *Henverdeler/saker etter kjønnet og kulturell bakgrunn, for hvert av de tre årene. Prosent. N=759*

Kjønnet- Kultur /År	2000	2001	2002	Alle
Kvinne (V)	61	31	22	29
Kvinne (IV)	11	17	9	13
Mann (V)	17	18	22	20
Mann (IV)	11	17	22	19
Uoppgitt	0	18	23	19
Sum	100	100	100	100
N	54	369	336	759

V= vestlig bakgrunn IV = ikke vestlig bakgrunn¹³

Kilde: Brukerkontoret

Ser vi på andel registrerte henvendelser og saker etter både kjønn og kulturell bakgrunn, får vi et annet mønster. Tallene til høyre i tabellen viser at det blant brukere med vestlig bakgrunn (V) er størst andel kvinner med vestlige kulturbakgrunn som har oppsøkt kontoret. De utgjør ca 3 av 10 brukere. Vi finner ikke et tilsvarende skille blant menn. Vel 2 av 10 som kontakter kontoret er menn. De to første årene er det flest henvendelser fra kvinner med vestlige bakgrunn (V). For året 2001 var det like mange kvinner og menn med ikke vestlig kulturbakgrunn (IV) som kontaktet kontoret. Det ser ut som om andelen som kontakter kontoret jevner seg noe ut med unntak av kvinner med ikke vestlig bakgrunn. Her går andelen ned. Totalt sett er det vel 24 % av bydelens befolkning som har utenlandsk opprinnelse.

¹³ Denne todelingen av kulturell bakgrunn er basert på data som allerede var kategorisert før undertegnede hadde muligheten til å påvirke kategoriseringen. Se Brukerkontorets årsmelding for 2001 for hvordan de definerer 'ikke vestlig bruker'.

Tabell 6.3 *Henvelndelser/saker etter kulturell bakgrunn. Prosent.*
N=759

Kultur / År	2000	2001	2002	Alle
Vestlig	78	49	45	49
Ikke vestlig	22	34	32	32
Uoppgitt	0	17	24	19
Sum	100	100	100	100
N	54	369	336	759

Kilde: Brukerkontoret

Dersom vi bare ser på kulturell bakgrunn, er det et klart flertall med vestlig kulturbakgrunn som har benyttet seg av Brukerkontoret. Andelen med henvisninger fra ikke vestlig kulturbakgrunn ser ut til å være stigende fra år til år.¹⁴

I neste tabell ser vi igjen på personer som kontakter kontoret.

Tabell 6.4 *Andel brukere etter kulturell bakgrunn og kjønn. Prosent.*
N=391

Kulturell bakgrunn	Ikke vestlig	Vestlig	Alle	N
Kjønn				
Kvinne	38	59	46	143
Mann	62	41	44	147
Uoppgitt			10	39
Sum	100	100	100	
N	100	100	391	391

Kilde: Brukerkontoret

Denne tabellen bekrefter at det er om lag like mange kvinner og menn som har kontaktet Brukerkontoret, og at dersom vi trekker inn kulturell bakgrunn, får vi et mer nyansert bilde. Det er betydelig flere kvinner av vestlig kulturbakgrunn, andelen brukere øker til 59%, mens det er flest menn av ikke vestlig bakgrunn og her har andelen brukere som oppsøkte kontoret 62%. Dette viser at tendensene er de samme uavhengig om vi operer med totalt sett antall besøk (N=759) eller antall brukere (N=391).

¹⁴ Brukerkontoret har i få tilfelle brukt tolk. Dette har vært i alt 9 ganger.

Tabell 6.5 *Henvendelser/saker etter alder på bruker for hvert av de tre årene. Prosent. N=759*

Alder / År	2000	2001	2002	Alle
0-19 år	0	0	1	0
20-39 år	26	30	33	31
40-59 år	26	40	32	35
60 år +	31	11	8	11
Uoppgitt	17	19	27	22
Sum	100	100	100	100
N	54	369	336	759

Kilde: Brukerkontoret

Vi ser her at de fleste brukere som har kontakt med kontoret er i alderen 20 – 60 år. Tabellen viser at de fleste registrerte henvendelser og saker kommer fra personer i aldersgruppen 20-59 år. Dette utgjør til sammen 66% av alle besøkene til kontoret. Det var relativt sett mange over 60 år som ble registrert som brukere det første året.

Tabell 6.6 *Andel brukere etter alder og arbeidsstatus. Prosent. N=391*

Arbeids- status/ Alder	Under 20	20- 39 år	40-59	60+	Uoppgitt Alder	Alle
Ikke ordinært arbeid	100	79	78	98	45	74
Ordinært arbeid	0	21	22	2	4	15
Uoppgitt	0	0	0	0	51	10
Sum	100	100	100	100	100	100
N	9	138	123	42	77	391

Kilde: Brukerkontoret

Denne tabellen viser at det er en klar overrepresentasjon blant brukere som ikke er i ordinært arbeid.

La oss se de om vi finner forskjeller med hensyn til arbeidsstatus for hvert av de tre årene. Denne tabellen er igjen basert på antall

henvendelser, og det innebærer som nevnt at noen brukere som har kontaktet kontoret flere ganger er talt opp flere ganger.

Tabell 6.7 *Henvendelser/saker etter arbeidsstatus hos bruker, sortert etter år. Prosent. N=759*

Arbeids- status /År	2000	2001	2002	Alle
Ikke ordinært arbeid	85	71	66	70
Ordinært arbeid	15	12	10	11
Uoppgitt		17	24	19
Sum	100	100	100	100
N	54	369	336	759

Kilde: Brukerkontoret

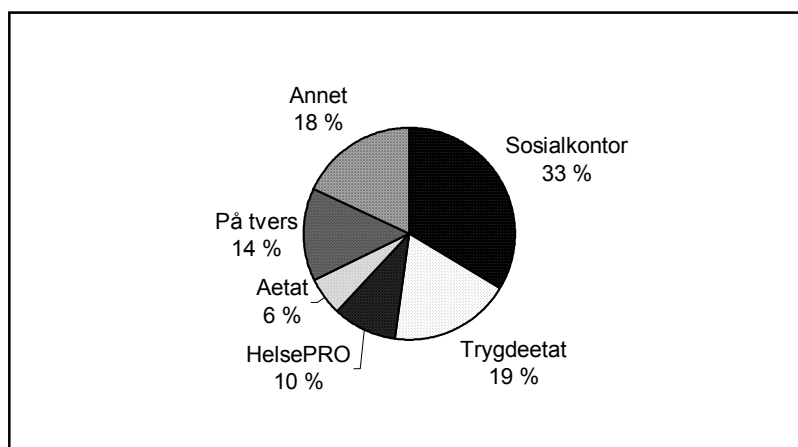
Svært mange av Brukerkontorets registrerte henvendelser og saker er fra brukere uten arbeid. Dette gjelder 85% det første året, 71% det andre året og 66% det siste året. En grunn til at prosentandelen går ned kan være at det er en økende andel brukere som ikke har oppgitt status på arbeidsmarkedet. Det har ikke vært mulig å sammenligne disse tallene med antall ledige eller uten arbeid i bydelen totalt sett.

Til en oppsummering kan en si at det er liten forskjell på kvinner og menn med hensyn til besøk ved Brukerkontoret. Det er heller ikke stor forskjell med hensyn til kulturell bakgrunn dersom vi tar utgangspunkt i totaltallene. Ser vi derimot de to variablene, kjønn og kulturell bakgrunn samtidig, finner vi at det har vært betydelig færre kvinner med ikke vestlig bakgrunn som har kontakter kontoret. Den største brukergruppen er mellom 20 og 60 år og 7 av 10 er ikke i fast arbeid.

6.3 Hvilke spørsmål stiller brukerne?

Denne figuren gir en oversikt over hvilke etater de ulike spørsmålene fra brukerne kan knyttes til.

Figur 6.2 *Henverdeler/saker til Brukerkontoret, sortert etter tjenestested. Prosent. N=759*



Kilde: Brukerkontoret

Vi ser her at 33% handler om spørsmål som kan relateres til sosialkontoret, 19% er knyttet til trygdekontoret, mens 10% berører tjenesteapparatet for helse- og PRO-avdelingene og bare 6% omhandler Aetat.

I den neste tabellen vil vi presentere dette i absolutte tall og se hvordan det fordeler seg på hvert av de tre årene.

Tabell 6.8 *Henverdeler/saker til Brukerkontoret i ulike perioder, sortert etter tjenestested. Absolutte tall*

År	2000		2001		2002		Alle
	Sept–des	Jan–juni	Juli–des	Jan–juni	Juli–okt		
Sosialkontor	14	51	62	101	27	255	
Trygdeetat	13	30	54	22	23	142	
Helse/PRO	17	8	18	20	10	73	
Aetat	4	5	9	19	8	45	
På tvers	4	21	31	38	13	107	
Annet	2	25	55	36	19	137	
Sum	54	140	229	236	100	759	

Kilde: Brukerkontoret

De første fire månedene etter at kontoret åpnet mottok de 54 nye henvendelser og saker. Det neste halve året hadde dette tallet øket til 140. I siste halvdel av 2001 økte det ytterligere til 229 henvendelser. Våren 2002 var det på en topp med 236 brukerhenvendelse, mens det høsten 2002 har vært betydelig færre da Brukerkontoret ikke ble forlenget utover prosjektperioden.

Videre viser tabellen at det har kommet klart flest spørsmål knyttet til sosialavdelingens virksomhet, og at dette gjelder for alle periodene. Med unntak av første halvår ligger trygdeetaten på annen plass med totalt 142 henvendelser, 73 spørsmål kan knyttes til helse- og PRO-avdelingen, og de har også holdt tredjeplassen gjennom hele perioden. Kun 45 spørsmål har berørt arbeidsfeltet til Aetat, og de har også ligget lavest i alle de tre årene. 137 henvendelser gjelder problematikk som går på tvers av etatene. Med unntak av de siste månedene har det også her vært en relativt jevn økning i antall spørsmål.

La oss nå se nærmere på hvordan de ulike spørsmålene fordeler seg på type tiltak. Problemområde eller tema, slik det er registret i venstre kolonne er ikke identisk med tjenestested og sammenfaller derfor ikke med forrige tabell.

Tabell 6.9 *Henvendelser/saker til Brukerkontoret, sortert etter kategori og fordelt på de ulike årene. Absolutte tall, N=759*

TEMA	Første høst	Andre halvår	Tredje halvår	Siste år	Totalt
Sosial	19	52	61	132	264
Trygd	13	34	57	41	145
Helse/ PRO	3	8	17	23	51
Arbeid	3	4	10	30	47
På tvers	4	14	27	75	120
Annet	12	28	58	34	132
Sum	54	140	230	335	759
Prosent	7	19	30	44	100

Kilde: Brukerkontoret

Denne tabellen viser at antall henvendelser for hele perioden konsentrerte seg mest om sosiale spørsmål. Deretter følger tema knyttet til trygd, helse og arbeid. Med unntak av en liten nedgang i

trygdesaker siste året er det stigende antall saker innen alle tema-områder. Denne stigningen ser vi også inne på tvers saker.

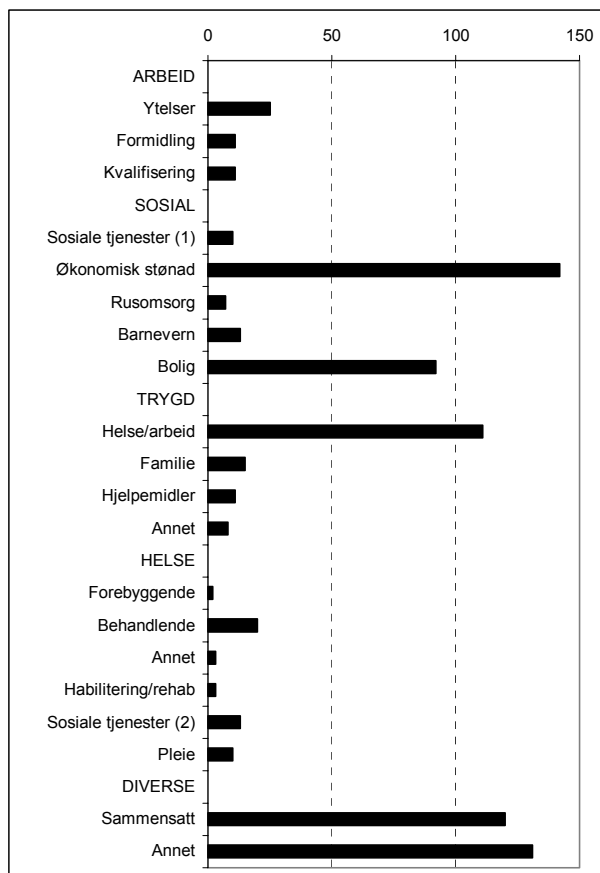
Tabell 6.10 *Henvendelser og saker til Brukerkontoret sortert etter kategori. Absolutte tall. N= 759*

TEMA	Saker	Henvendelser	Alle
Sosial	131	133	264
Trygd	71	74	145
Helse / PRO	18	33	51
Arbeid	21	26	47
Annet	41	91	132
Sum	282	420	759
Prosent	45	55	100

Kilde: Brukerkontoret

Denne tabellen viser en oversikt over hvilke tematiske spørsmål Brukerkontoret har befattet seg med. I tillegg har vi her skilt mellom henvendelser og saker. Litt over halvparten av alle brukerne (55%) får hjelp uten at det tas muntlig eller skriftlig kontakt med det øvrige hjelpeapparat. Dette er i denne tabellen kalt henvendelser. 45% har hatt hjelp til mer omfattende saksbehandling.

Figur 6.3 *Henvelndelser og saker til Brukerkontoret, sortert etter hvilket tema som er tatt opp. Absolutte tall, N= 759*



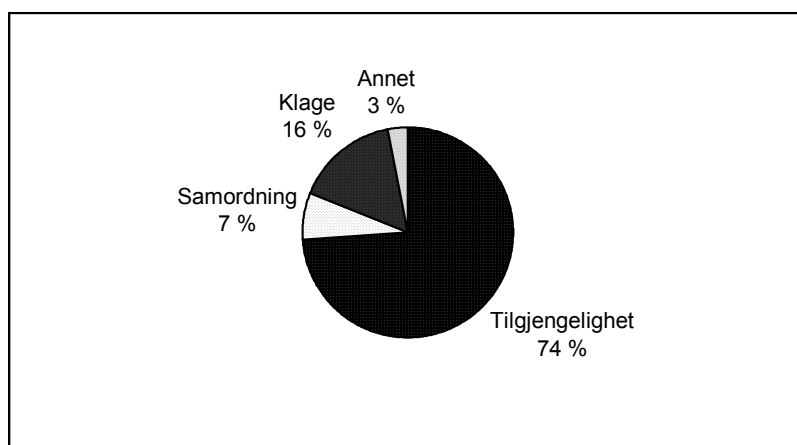
Denne figuren viser noe mer detaljert hvilke temaområder eller problemer brukerne har tatt opp. Vi ser at det er særlig fire områder, i tillegg til diverse annet, som er særlig hyppige. Dette er økonomisk sosialhjelp, boligspørsmål, helse- eller arbeidsrelaterte trygdeytelser og saker om samordning.¹⁵ De fire temaene utgjør til sammen 55% av alle henvendelser og saker til Brukerkontoret.

¹⁵ Med kategorien helse/arbeid mener vi her de saker som tas hånd om i gruppe for helse og arbeid, mens kategorien familie er de saker som den såkalte familieguppen tar seg av.

6.4 Hvilke tiltak yter Brukerkontoret?

For å kunne svare på hvilke tiltak Brukerkontoret yter, har vi forsøkt å klassifisere tiltakene i forhold til kontorets hovedoppgaver, slik de er utformet i mandatet.

Figur 6.4 *Type tiltak utført av Brukerkontoret, sortert etter hvilket tema som er tatt opp. Prosent. N= 759*



Vi ser her at hele 74% av alle tiltakene omhandlet rene tilgjengelighetsspørsmål. 16% var knyttet til klage, mens bare 7% er registrert som samordningstiltak. Dette er utdypet nærmere i neste tabell.

Tabell 6.11 *Type tiltak fra Brukerkontoret for hvert av årene.*
Absoutte tall N=759¹⁶

Type tiltak	2000	2001	2002	SUM
Råd og veiledning	38	98	63	199
Informasjon	2	78	83	163
Bistand i kontakt med etaten	11	47	51	109
Bistand i å oppnå "øvrige rettigheter"	1	35	55	91
Bistand til å fremme klage	8	46	50	104
Bistand uten klage	1	4	0	5
Henvist til helse- og sosial ombudet	1	4	0	5
Henvist til kontoret for Fri Rettshjelp	1	4	0	5
Bistand i samordning av etatenes innsats	0	45	13	58
Annet	1	5	10	22
Sum	2064	371	335*	759

Kilde: Brukerkontoret

Denne tabellen viser noe mer detaljert hvordan Brukerkontoret har kategorisert sine tiltak og hvordan dette fordeler seg for hvert av de tre årene.

¹⁶10 av henvendelsene fra 2000 hører hjemme i 2002, dette er merket med * og skyldes en feiltelling i årsmeldingen for 2000. Tallene for 2001 er korrekte. Undertegnede har ikke hatt mulighet for å korrigere opp feilen.

7 Fire brukerhistorier

Det spørsmålet som skal undersøkes her er om flere av sakene som oppfattes som ”enkle” allikevel kan ha en kompleksitet og kan karakteriseres som sammensatte. Kan det være slik at enkelte sammensatte sakene ikke blir registrert på denne måten i Brukerkontorets database?

7.1 Et spill om rettigheter

Karl er i slutten av 30 åra og har i løpet av det siste året har fått 100% uføretrygd. Opprinnelig er han utdannet i et treårig yrke innen helse- og sosialsektoren. Han har tidligere vært på attføring, men mestret ikke jobben lenger på grunn av ryggproblemer. Ryggen har han operert en rekke ganger. Karl har samboer og de bor i en liten leilighet i 5 etasje.

Karl har til sammen kontaktet Brukerkontoret ni ganger. Kontorets statistikk defineres hans problemer under kategoriene: trygd, helse og annet (TT). Han har fått bistand i forbindelse med søknad om hjelpemidler for å tilrettelegge en arbeidsplass, spørsmål i forbindelse med samordning av trygd og pensjon, klage på avslag om TT-kort, hjelp til å oppnå *'second opinion'* angående ryggbehandling i utlandet, samt fortlgang i arbeidet med utarbeiding av Individuell Plan

Når det gjelder hjelpemiddelsaken fikk ikke Karl korrekte opplysninger fra hjelpemiddelsentralen (HMS). Han trengte tilrettelegging av arbeidsplass i forbindelse med frivillig arbeid og fikk vite at det ikke var støtteberettiget. Når det gjelder TT-saken er det en typisk klagesak. Også her fikk bruker feil informasjon og måtte ta mange runder med Samferdselsetaten. På spørsmålet om *'second opinion'* eller behandling i utlandet trengte også bruker mer kunnskap om sine rettigheter.

Sist, men ikke minst, har bruker ventet lenge på en Individuell Plan. Når den rette instans først tok kontakt med ham var de i følge Karl svært dårlig informert om hans situasjon og behov. Karl hadde ikke kontakt med denne avdelingen fra før av, og de mente derfor at han ikke hadde mange tiltak som skulle koordineres. Karl hadde derimot en rekke hjelpetiltak som fysioterapi, årlig rekreasjonsopphold, personlig assistent og en rekke andre tiltak han ønsket koordinert gjennom individuell plan.

Tabell 7.1 *Spørsmål og tiltak for Karl, fra september 2000 til mai 2002*

2000-2001	Sept.	Okt	Nov	Des	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai	Jun->
Hjelpemidler	07> <21									
Samordning av trygd / pensjon		11> <11				07>	<15 16> <16			
TT-kort										29>

2001-2002	<Okt	Nov	Des	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai	Jun->	<Nov
TT-kort forts	<23							21>	<24	
Second opinion 0498					20> <26					
Individuell Plan 0320	17>									OK

Karl er en bruker som har hatt behov for spesifikk informasjon, råd og veiledning. Her er dette omtalt som tilgjengelighetsproblematikk og et spill om rettigheter. Han har også opplevd hindringer ved at det har vært lange ventelister på hjelpemidler, ergoterapeut og vurdering for Individuell Plan. Han mente at Individuell plan ville kunne sikre at denne form for køer ville samordnes i framtiden. Karl har også hatt en klagesak når det gjelder transport (TT-kort). Uten TT-kort mestret ikke bruker å komme seg til nødvendig behandling, annen fritidsaktivitet som svømming samt "sin arbeidsplass" der han yter frivillig arbeid.

Karl opplevde at Brukerkontoret var til stor hjelp og at han kunne henvende seg dit med alle typer problemstillinger og få hjelp råd tips veiledning om hvilke rettigheter han hadde, orientering om aktuelle lover og om fremgangsmåte i søknad og ankesaker. Kontoret var både

med på å generelle løse spørsmål og mer konkrete problemstillinger i forhold til rettigheter. Han formulerer dette slik:

Det er veldig synd at dette legges ned for vi brukere har behov for et kontor som ivaretar våre interesser. De andre offentlige organer forsømmer sin informasjons- og veiledningsplikt, slik jeg ser det. Det står ofte så fint at de skal hjelpe oss med råd og veiledning, men de gjør det ikke. Brukerkontoret vil bli dypt savnet – de har jo faktisk bidratt til at det har blitt positivt utfall på mine saker.

7.2 Et sammensatt spill av behov og rettigheter

Dette er en historie om Ali og hans familie. Foreldrene er mellom 40 og 55 år, mens deres to barn begge har passert myndighetsalder. Far er halvt uføretrygdet og mor har gått på rehabiliteringspenger, før hun fikk godkjent full uførepensjon i januar år 2001. Alle medlemmene av familien har hatt saker som Brukerkontoret har arbeidet med. Alle sakene er framført av far, da de andre medlemmene enten har vært for syke eller ikke villige til å møte hjelpeapparatet.

Ali har søkt om omsorgslønn til psykisk syk datter og fått avslag, det er søkt om sosialhjelp på vegne av yngste barn, og det er søkt om supplerende sosialhjelp til hele familien. Videre er det klaget på avslag på grunn- og hjelpestønad til kona og på avslag om kommunalt boligtilskudd. Når det gjelder rehabiliteringspenger til kona ble det utbetalt for mye i fjor, og dette krever trygdeetaten nå tilbakebetalt. Dette er grunnen til at hennes uførepensjon ikke utbetales.

For medlemmene av denne familien ser det ut til å være begått mange små feil fra hjelpeapparatets side. Det ble ikke opplyst om klagerett ved avslag på omsorgslønn, og saken ble heller ikke forelagt søker før den ble sendt til Fylkesmannen. Videre har medlemmer i familien to ganger fått søknad om sosialhjelp i retur fra sosialkontoret. Trygdekontoret har ved en feiltagelse utbetalt for mye rehabiliteringspenger, og det har ført til at mor i familien har ventet på pensjonen i over et halvt år, og at boligtilskudd til husstanden er blitt avslått.

Tabell 7.2 *Spørsmål og tiltak fra en familie på fire, fra januar til august 2001*

SPØRSMÅL	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai	Juni	Juli	TILTAK
Omsorgslønn	4>				<21			Råd/Klage
Øk. Sosialhjelp 1	22>	<23 >27				<6		Råd Søknad
Arbeid eller tiltak			30>	<3				Råd/Tiltak
Grunn- og hjelpestønad			7>					Klage
			<7					
Øk. Sosialhjelp 2					4> <9			Søke
Rehab. penger							24>	Klage
Kommunalt botilskudd							24>-	Klage

Alis møter med hjelpeapparatet kan karakteriseres som et spill om behov og skikkethet. Samtidig viser det seg at det har vært begått mange feil i denne saken og også familiens rettigheter har blitt oversett. På mange måter fortoner Ali seg som en som virkelig kjenner til en rekke ulike ordninger som velferdsstaten har å tilby. Denne saken viser samtidig at hans ikke mestrer spillet og har behov for en uavhengig instans til å hjelpe seg.

Dette eksemplet viser at det er viktig og nyttig å se flere av saker i sammenheng. Brukere innen en og samme husholdning kan det være nyttig å betrakte under ett.

Det var interessant å snakke med Ali, han husket sakene sine godt og kunne alle viktige datoer utenat. Slik formulerer Ali det i et intervju med undertegnede:

Jeg klarte ikke å uttrykke meg godt nok. Brukerkontoret var bra fordi jeg fremme min sak slik at den gikk igjennom. Jeg hadde forsøkt selv men fikk ikke de riktige opplysningene. På Brukerkontoret fant jeg hyggelige mennesker. De var alltid villige til å hjelpe meg og det synes jeg var fint.

7.3 Et spill med lav kommunikativ kompetanse

Den tredje historien handler om Roxana og hennes tre barn. Roxana kommer fra et land i Asia. Hun er enke og eneforsørger til tre barn. Familien lever av enkepensjon og barnetrygd.

Roxana har tatt kontakt med Brukerkontoret 17 ganger. Temaene er registret som økonomi, bolig, trygd, og annet. Mer konkret omhandler sakene, feil ved telefonregning, hjelp til fradrag i forbindelse med selvangivelsen, problemer med kommunal bolig og selveid bolig (gave til datter), søknad om uføretrygd, samordning av trygd, barnetrygd og andre spørsmål angående barna. Tre saker har krevd skriftlig saksbehandling i form av klager, fire er registrert som muntlig saksbehandling (også klager), mens de øvrige 10 kontaktene er registrert som rene henvisninger. Brukerkontoret har hjulpet Roxana med fem muntlige klager, tre skriftlige klager og i ett tilfelle ble Kontoret for fri rettshjelp koblet inn.

Tabell 7.3 *Spørsmål og tiltak for Roxana, fra september 2001 til august 2002*

2001	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai	Ju-Ju	Aug.	Sep	Okt	Nov
Telefon	08> <08			05> <23						
Selvangivelse				19>					<03	
Uføretrygd				27>	<08		27>	05> <05		
Komm bolig	22>					<26		21> 28>	22> <22	
Egen bolig										<09 05> <05
Barn diverse								28>	03>	05>
Barnetrygd								<28	<14	<06
Skole barn										05>
Ekteskap										<06

Roxanas har problemer med å få adgang til velferdsgodene fordi hun ikke forstår i tilstrekkelig grad de skriftlige dokumenter hun mottar fra velferdsbyråkratene. Hun mangler den nødvendige språklige kompetanse som de norske velferdsordningene bygger på.

Roxana sier selv i intervju.

Ingen andre hjelper meg. Jeg fikk masse hjelp av Brukerkontoret, mange ganger hjalp de meg å lese brev. Jeg trenger hjelp til å lese brev fra det offentlige og fylle ut skjema. Jeg trenger hjelp til å lese og oversette. Jeg forstår ikke mer enn tre linjer. Hvis Brukerkontoret stenger, vet jeg ikke hvem som kan hjelpe meg å skrive søknader... Jeg har søkt om lån tre ganger og fått avslag. Jeg ønsker at kontoret ikke stenger.

Det er mulig at et kurs i norsk ville vært til stor nytte for denne brukeren. I tillegg er også samordningsproblematikk i hennes møter med hjelpeapparatet. Mangelen på å se sakene i sammenheng er noe av bakgrunnen for flere av klagene. Alt i alt vise denne historien at Roxana er klar over at det eksisterer mange offentlige goder og hun er opptatt av å få det hun mener hun og barna har ”krav på”.

7.4 Aktiv avvisning av spillets regler

Pernille er innflytter til Oslo og har bodd her i snart 30 år. Hun er nå i 50-årsalderen. Hun lider av en fysisk funksjonshemming og bor alene i en leilighet i 5 etasje og har problemer med å klare trapper. Av yrke er hun journalist, og hun har i lange perioder vanskeligheter med å klare sitt yrke. De siste årene har hun også slitt med økonomiske problemer og har hatt problemer med å holde oversikt over egen økonomi.

Hun har fått bistand fra Brukerkontoret til søknad om økonomiske ytelser, uføretrygd, grunn- og hjelpestønad samt sosialhjelp er et område for sosial- og trygdekontor. I tillegg har hun søkt om hjelpemidler og en tilrettelagt bolig. Sist, men ikke minst, hadde bruker problemer i forhold til en utleggssak, og hun har fått hjelp til sanering av gjeld.

I første runde fikk Pernille avslag på uføretrygd, spesialtilpassing av bil gjennom trygdekontoret samt tilrettelagt bolig. Alle avslagene skyldtes først og fremst manglende dokumentasjon på inntekt. Pernille var samtidig feilaktig skjønslignet for 2 år, fordi hun ikke hadde levert inn selvangivelse. Noe av grunnen til at hun ikke sendte inn selvangivelse da hun oppholdt seg i sykehus.

Tabell 7.4 *Spørsmål og tiltak for Pernille, fra september 2001 til august 2002*

2001- 2002	Sept.	Okt	Nov	Des	Jan.	Feb.	Mars	Apr.	Mai>	<Aug.
Kasteball	28>									<07
Øk. Sosialhjelp		05>		<21						
Kemner		10>							<03	
Uføretrygd		04>		<19			05>			<05
Grunnstønad		04>							<05	
Hjelpestønad		26>							<05	
Hjelpemidler		02>			<31					
Hjelpemidler		04>	<07							
Boligsak		10>								<09

Pernille har fått hjelp til tekniske hjelpemidler og søknad om bolig. Dette er tiltak som delvis er ivaretatt av ergoterapeuten i bydelen. Hun er også inne og har hovedkommandoen i disse to sakene.

Tiltakene som gjaldt søknader om tekniske hjelpemidler, datautstyr og tilrettelagt bil, samt handikapbolig, er delvis løst av det ordinære hjelpeapparatet.

Søknader om uføretrygd, hjelpe- og grunnstønad, samt søknad om økonomiske sosialhjelp er delvis en sak for et ombud og delvis en sak for framtidig servicekontor. Videre er bistand til ordning av utleggsforretning gjennom Kemneren og sanering av gjeld er under arbeid hos Kontoret for Fri Rettshjelp.

7.5 Diskusjon

Dette kapitlet har beskrevet fire ulike brukerhistorier. De viser alle at Brukerkontoret har vært en brikke i et større nettverk av tjenester og tiltak.

I den første historien, som omhandler Karl, er det her snakk om bistand og informasjon i forbindelse med hjelpemidler, samordning av trygd og behandling i utlandet. Karl har hatt behov for en bedre samordning av sine tiltak og konkret hjelp i en klagesak. Dersom den offentlige instans hadde ytt bedre informasjon om endringer i regler

kunne muligens klagesaken her vært unngått. Denne brukerhistorien handler i stor grad om det vi kan kalle rettighetsspill.

Den neste historien handler om Ali og hans familie. Den er også et eksempel på behov for samordning og hjelp til å fremme klager. Denne saken er kanskje enda mer kompleks og handler om et sammensatt spill om rettigheter og behov.

Roxana er en annen bruker som har hatt behov for mange former for hjelp. Dette har i stor grad omhandlet hjelp til å lese offentlig informasjon samt hvordan hun eventuelt måtte formulere seg for å få den hjelp hun mente hun hadde krav på. Også her har det vært ytt bistand til å klage. Det karakteristiske med denne saken er muligens brukers mangel på språklig kompetanse og ferdigheter for å oppnå hjelp, sammen med relativt god kunnskap om offentlige ordninger.

Den siste brukerhistorien handler om Pernille. Dette er igjen en sammensatt sak med mange fasetter. Et problem er knyttet til at bruker ikke har avgitt selvangivelse og dermed ikke kan dokumentere korrekt inntekt overfor hjelpeapparatet. Dersom hun hadde bidratt med nødvendig dokumentasjon kunne flere av sakene blitt løst raskere. Dette betyr at samordning og oversikt står sentralt.

I alle de fire historiene strever brukerne med å få tilgang til goder de selv mener at de har krav på. I enkelte tilfeller kan det her diskuteres om bruker faktisk har krav på den tjenesten eller ytelsen de søker hjelp til. Ved bistand i klagesaker kan også denne problematikken dukke opp. Alle de fire sakene er svært sammensatte.

Videre viser historiene at samordning i mange tilfeller ser ut til å ligge bak manglende adgang til goder. I noen saker kan vi si at samordningsproblematikken må oppdages og at den dermed er vanskelig å registrere statistisk. Alt i alt kan vi si at mangel på samordnede tjenester så vel som utilstrekkelige klageordninger er aspekter ved tilgjengelighetsproblematikk.

7.6 Oppsummering

Karl har kontaktet Brukerkontoret ni ganger, og er registrert med syv saker og to rene henvendelser. Han har hatt problemer i forhold til trygd (hjelpemidler og pensjon), helse (*second opinion*) og transport (TT). Den siste saken, omkring TT-kort ble det sendt en klage og bruker fikk medhold. Videre mener Karl at hans hovedproblem er knyttet til samordning av saker, han opplever å måtte stå i nye køer når saker sendes mellom ulike instanser i hjelpeapparatet. Individuell

plan er under oppretting og Karl tror at den vil løse mange av hans problemer. Vi har valgt å kalle Karls kontakt med hjelpeapparatet som et spill om rettigheter.

Ali har også hatt kontakt med Brukerkontoret ni ganger, og det er registrert seks saker og tre rene henvendelser på ham og hans familie. Ali har kone og to voksne barn. Spørsmålene har dreiet seg om omsorgslønn, arbeidskvalifisering, sosialhjelp, ulike trygdeordninger samt boligtilskudd. Selv om Ali viser god kjennskap til disse ordningene kontakter han Brukerkontoret fordi han ikke opplever at han når fram. I to av sakene har det vært snakk om koordinering og samordning mellom instanser. Dette gjelder forholdet mellom sosialhjelp og arbeidskvalifisering for sønnen, samt saken om rehabiliteringspenger og boligtilskudd for kona. I alt 4 saker har han benyttet seg av klagemuligheter og har i disse tilfellene fått medhold. Vi ser på denne historien som et spill om behov, rettigheter og skikkethet.

Roxana har kontaktet Brukerkontoret 17 ganger og er registrert med syv saker og ti rene henvendelser. Hun har hatt spørsmål knyttet til økonomi, bolig og barna. Roxana er aleneforsørger til tre mindreårige barn. Mange av henvendelsene har handlet om hjelp til å lese og tolke brev fra hjelpeapparatet. I et tilfelle har det handlet om samordning av to boliger, derav er hennes mindreårige datter eier av den ene. Dette er den mest komplekse av spørsmålene fra denne brukeren, og det er ikke et opplagt svar. I tilknytning til utleie av bolig er også Roxanas spørsmål blitt avvist fordi Brukerkontoret anså tema for utenfor deres mandat. I tre tilfeller har det blitt sendt klager og Roxana har fått medhold i alle sakene. Vi oppsummerer denne brukerhistorien som et spill med mangel på kompetanse.

Pernille har hatt kontakt med kontoret 11 ganger og er registrert med 11 saker. Hennes spørsmål til Brukerkontoret har omhandlet helse, trygd, sosial og bolig. Den første saken fra denne brukeren er klassifisert som sammensatt. Mye av samordningsproblematikken skyldes at bruker ikke var villig eller ikke ønsket å følge de spillereglene som offentlige etater krever. I dette tilfelle ble utarbeiding av individuell plan foreslått. Pernille har mottatt råd og veiledning og annen bistand i forhold til hjelpemidler, sosialhjelp. Alt i alt er det ytt bistand til fem klagesaker for denne brukeren. Denne historien kan oppsummeres som en strid om spilleregler.

På bakgrunn av disse fire fortellingene har vi avdekket at problemene knyttet til sammensatte saker sannsynligvis er større enn det statistiske materiale i denne registreringen har avdekket (7%). Dette kan tyde på

at det ligger noen metodiske utfordringer i å oppdage kompleksiteten i sammensatte saker.

8 Forsøk med Brukerkontor – noen dilemmaer underveis

8.1 Innledning

Under behandlingen av de to siste årsrapportene i styringsgruppa kom flere av dilemmaene i forsøk med Brukerkontor tydeligere fram. I den første debatten omkring årsmeldingen for 2001 ble særlig to temaer framhevet. Det handlet om det vi kan kalle Brukerkontorets kommunikasjonsstrategier og oppgaveprofil. Noe av den samme diskusjonen gjentar seg i forbindelse med behandlingen av sluttrapporten. I denne runden ble kontorets nåværende og framtidige organisering diskutert og sett på i forhold til debatten om servicekontor og utvidelse av ombudsordningen.

Vi vil her analysere noen sentrale dilemmaer som knytter an til Forsøk med Brukerkontor og dets kommunikasjonsstrategi, oppgaveprofil, organisasjonsmodell og forhold til omgivelsene.

8.2 Brukerkontorets rapporteringspraksis

I Samarbeidsavtalen for Brukerkontoret, under overskriften rapportering, finner vi følgende formulering:

Rapport om gjennomføringen av prosjektet sendes Sosial- og helsedepartementet etter behandling i styringsgruppen. ... Det skal lages årsrapporter for virksomheten ved Brukerkontoret. Saker som er tatt opp med overordnede myndigheter og utfallet av dette skal omtales i årsrapporter for Brukerkontoret.

Brukerkontoret og styringsgruppa har tolket dette slik at ”rapport om gjennomføringen av prosjektet” og ”årsrapporter for virksomheten ved

Brukerkontoret” er en og samme prosess og at denne form for rapportering behandles og godkjennes av styringsgruppa. Det er i forsøksperioden skrevet til sammen tre årsrapporter, en for hvert av årene. I tillegg er det laget tre halvårsrapporter.

Årsmeldingene er forfattet av Brukerkontorets ansatte og senere behandlet i styringsgruppa. For året 2001 ble rapporten sendt ut til alle medlemmene av styringsgruppa på forhånd, med anmodning om å komme med skriftlige kommentarer direkte til Brukerkontoret. Flere av medlemmene påpeker at det er viktig å få styringsgruppas samlede oppfatninger og eventuelle tilslutning til årsrapporten, og at det derfor ikke burde være en individuell kommentarrunde tidlig i prosessen. Videre uttaler noen seg slik:

Det ligger en god kilde til læring for oss her. Jeg liker at rapporten munner ut i forslag til tiltak sett fra ståsted Brukerkontoret – dette bør være diskusjonsgrunnlag i styringsgruppa.

[Etaten] har ingen merknader til innholdet i årsrapporten. Vi mener den generelt sett er godt gjennomarbeidet, med oppsummeringer som er godt relatert til eksemplene som trekkes fram. [Etaten] gjenkjenner de utfordringene som trekkes fram for etatens vedkommende, og tar derfor rapportens konklusjoner til etterretning.

Andre utsagn går i retning av at deler av rapporten er problematisk. Dette gjelder for eksempel at det står i rapporten at den ikke skal inneholde vurderinger, mens det faktisk foretas en rekke vurderinger og generaliseringer. Et annet eksempel er at det brukes betydelig mer spalteplass på noen tjenestesteder i forhold til andre. Flere i styringsgruppa påpeker at rapporten hadde en mer kritisk tone overfor enkelte etater enn tidligere, og at det her ligger noen prinsipielle forhold som må tas i styringsgruppen.

Jeg synes årsrapporten bærer preg av å være en ombudsrapport. Det er vel ikke meningen? Det som er viktig etter mitt skjønn er å vise hvordan dere bidrar til å hjelpe vedkommende til å oppnå en bedre samhandling med sitt hjelpeapparat og hvilke resultater kontoret oppnår.

Dette viser at representantene i styringsgruppa har ulike vurderinger av årsmeldingen i sin helhet og prosessen rundt den.

Et annet dilemma omhandler hvordan Brukerkontorets rapport skal kunne uttale seg om eksterne forhold. I hvilken grad skulle de begrense seg til rent faglige tema eller kunne de også uttale seg politisk? Dette formuleres slik av et medlem i styringsgruppa:

Det er et spenn i mandatet som gjør at en trenger ny kunnskap på dette feltet. I Brukerkontorets forslag til tiltak er det punkter som antas å være rettet mot politikk på statlig og kommunalt forvaltningsnivå.

Flere av medlemmene i styringsgruppa er kritiske til at Brukerkontoret har formuleringer som er rettet mot det politiske apparatet. De kan ikke som tjenesteledere godta en årsmelding som uttaler seg offentlig om politikk.

... dere uttaler dere mot flertalls politiske vedtak i bystyret når dere er kritiske til kommunes bolig- og sosialpolitikk. Det gjør at vi ikke kan skrive under rapporten. Styringsgruppa er underlagt det politiske systemet og kan ikke kritisere det... Denne rapporten skal handle om fag og administrasjon og ikke om politikk. ... Dette er rent prinsipielt. Vi er bundet til å uttale oss innenfor våre rammer, det er forskjellen på oss og et ombud. De kan snakke fritt både med hensyn til fag og politikk.

Styringsgruppa kan ikke kritisere det politiske systemet, og dermed kan heller ikke Brukerkontoret fremme slik kritikk på vegne av brukerne. Det sentrale skulle være det faglige arbeidet og dette knytter an til neste problemstilling, Brukerkontorets oppgaver.

8.3 Brukerkontorets oppgaveprofil

Et sentralt faglig spørsmål som etter hvert utkrystalliserte seg, var hvem som skulle være den primære bruker eller hva som skulle være Brukerkontorets hovedoppgave. Som vist tidligere hadde kontoret et vidt mandat der både tilgjengelighet, samordning og klagebistand inngår. I forbindelse med årsrapporten 2001 ble dette mer synlig. Årsmeldingen avdekket, at de fleste klientene kontaktet Brukerkontoret i forbindelse med enkle saker. Bare 9 % av alle sakene gjaldt samordning for dette året.

Samtlige i styringsgruppa mente at man skulle forsøke å dreie fokus mer mot sammensatte saker som gikk på tvers av flere etater.

Rent generelt mener jeg at hele årsrapporten bør skrives om med fokus på de sakene som trer fram i statistikken som sammensatte, ... med en beskrivelse av problemstillinger, brukernes opplevelse av at sakene ikke blir løst, fordi flere instanser er inne i bildet, uten å kommunisere, og hva Brukerkontoret har gjort i disse sakene for at instansene kommer sammen og finner løsninger til brukernes beste.

Det etterspørres også hvordan kontoret har gått fram for å finne løsninger for den enkelte bruker i på tvers sakene. Styringsgruppa er interessert i hva Brukerkontoret har gjort for å finne løsninger til brukernes beste. De opplever kasteballproblematikken som særlig sentral. En av dem spør slik:

I hvilken grad har Brukerkontoret invitert til møter mellom A-etat, trygdekantor og sosialkontor?

Bedre samordning er vi helt enige i, men det kan være dels et ressurs spørsmål, dels et spørsmål om verktøy for å få dette til. Dersom de lokale instansene og Brukerkontoret hadde samhandlet på en annen måte kunne vi kanskje likevel ha funnet noen praktiske grep for å avhjelpe noe av dette.

Styringsgruppa uttrykker også forståelse for at dette ikke er lett. På den ene siden tar det gjerne lang tid å få oversikt over tjenesteapparatet, samtidig som det ikke finnes noen enkle løsninger på samordningsproblematikken. Det er vanskeligheter knyttet til ulike kulturer hos de forskjellige kontorene og dette avspeiler seg i ulike rutiner, dokumentasjonskrav, skjemaer og datasystemer. Det ligger også hindringer på det formelt juridiske plan, og en må sannsynligvis gjennomføre en rekke lovendringer før en kan oppnå flere av disse samordningstiltakene. På den andre siden kan en foreslå konkrete tiltak på lokalt nivå. Det arbeides med innføring av individuelle planer som vil kunne hjelpe en del brukere. Videre kan Brukerkontoret i større grad enn til nå inviteres til de ulike STA-foraene som allerede er etablert i bydelen.

Angående klagesakene framhever bydelsadministrasjonen at tjenesteapparatet lokalt har mye kontakt med helse- og sosialombudet; og at de berørte etatene ikke har flere klager enn andre instanser det er naturlig å sammenligne seg med. Samtidig uttrykkes det også at det er viktig å få klager og at dette må alminneliggjøres. Brukerkontorets ansatte presiserer at helse- og sosialkontoret har mange av de samme

merknadene til tjenesteapparatet som Brukerkontoret. Flere i styringsgruppa er talsmenn for et lavterskeltilbud når det gjelder klagesaker.

Samtidig er de opptatt av at Brukerkontorets ikke skal gi et skjevt bilde av tjenesteapparatet i sine årsrapporter. Det gjøres mye arbeid for å bedre brukerorienteringen, for eksempel brukerundersøkelser og vi arbeider med serviceerklæringer og dette mener de også må komme fram.

Denne meningsutvekslingen er på mange måter betimelig. Det avdekkes i statistikken at det fortsatt er få tvers saker ved Brukerkontoret, og styringsgruppa ønsker dermed et sterkere fokus på sammensatte saker og samordning. Det problematiske med dette er, sett fra Brukerkontorets side, at brukerne i stor grad kom med mer generelle og enkeltstående problemstillinger. I deres registreringer utgjør på tvers sakene et mindretall (9% for 2001). Videre ser Brukerkontoret på det som sin oppgave å ta opp brukernes problemstilling både med hensyn til generell tilgjengelighet, samordning og/eller klagesaker. De er genuint opptatt av at brukeren skal ha regien. De ansatte betrakter innspillene som en form for detaljstyring og en dreining av fokus fra det brukerne faktisk tar opp til det styringsgruppa mener er sentralt.

En kan allikevel spørre seg om hvorfor det ikke var flere brukere med på tvers saker som kontaktet Brukerkontoret. Det kan det være mange grunner til dette. For det første er dette brukere der to eller flere instanser allerede var inne i bildet. I slike saker er det kanskje ikke så lett å kontakte enda en instans. For det andre, eksisterte det et forum i bydelen for dette allerede. Slik sett er det mer aktuelt å finne ut hvorfor brukte ikke de lokale STA-utvalgene Brukerkontoret mer aktivt? Det er også en tredje mulig forklaring, de brukerne som hadde sammensatte saker ser ut til å sortere eller porsjonere ut informasjon til Brukerkontoret. Det er ikke sikkert at alle brukerne ønsker å fortelle hele sin historie med en gang. Dette er heller ikke noe de er vant til, fordi det alltid har vært et kontor for en type problematikk. (Se kapitlene om brukerhistoriene for mer informasjon om dette).

8.4 Brukerkontorets organisasjon

I mandatet for Brukerkontoret står det følgende under overskriften: 'organisering av forsøksvirksomheten'.

Brukerkontoret skal ha en fri og uavhengig stilling i forhold til det offentlige hjelpeapparatet. Brukerkontoret

skal organiseres som en egen administrativ og faglig enhet underlagt styringsgruppen, og rapporterer direkte til denne.

Om dette skriver de ansatte slik i sin sluttrapport (foreløpig utgave 2002)¹⁷:

Det har i enkelte situasjoner vært uklarheter knyttet til Brukerkontorets uavhengige status. Fra deler av hjelpeapparatet, spesielt i bydelen, har det blitt uttrykt forventninger om et tett samarbeid med Brukerkontoret i enkelt saker. I saker der bruker har gitt fullmakt til det har et slikt samarbeid vært mulig og ønskelig også fra Brukerkontorets side. Der bruker ikke har ønsket et slikt samarbeid, har Brukerkontoret hatt taushetsplikt overfor de ansatte i hjelpeapparatet.

Erfaringene fra dette forsøket kan tyde på at et Brukerkontor med fordel bør rendyrke sin uavhengige status ved at det administrativt løftes ut av det etablerte hjelpeapparatet, og at styringsgruppas sammensetning også avspeiler kontorets uavhengige status (Sluttrapporten, foreløpig utgave 2002).

Dette spørsmålet ble spesielt berørt av styringsgruppen under behandlingen av sluttrapporten.

Hva ligger i det å være uavhengig og hvor går grensene her? Dette bør komme tydeligere fram. Det er viktig å få fram at det faglige er en ting og det administrative er noe annet. Dette er noe av kjernen.

Det ble også stilt spørsmålstegn ved Brukerkontorets opptreden i forhold til forvaltningen.

Brukerkontoret har ikke ønsket å delta i møter med tjenesteledere for å ta opp problemer i saker og finne fram til løsninger. Det kan synes som om Brukerkontorets opptatthet av å bli sett på som uavhengig av tjenesteapparatet er blitt til hinder for et samarbeid til beste for brukerne.

¹⁷ Foreløpig utgave er brukt her fordi undertegnede ikke har mottatt siste utgave.

Men det var også ulike syn her. Et mindretall i styringsgruppa var talsmenn for et fritt og uavhengig kontor på lokalt nivå, mens andre mente at dette kunne ligge sentralt.

Ombudet er en uavhengig instans, men også der kommer rådgivning inn, forrige Helse- og sosialombud drev kurs for sosialkontorene.

Når det gjelder betydningen av et uavhengig Brukerkontor er ikke medlemmene i styringsgruppa helt samstemte. Det er derimot enighet om at Brukerkontoret er underlagt styringsgruppa både faglig og administrativt. Dette betyr at Brukerkontoret kun er uavhengig av hjelpeapparatets førstelinjetjeneste. På et administrativt nivå er de underlagt etatssjefene for trygdeetat, Aetat og bydelsdirektøren; og kontoret kan ikke uttale seg utad i strid med disse etatene. Her skiller Brukerkontoret seg fra et uavhengig ombud.

De ansatte er klare i sitt syn på dette spørsmålet:

Brukerkontoret skal jo hjelpe den enkelte bruker. Dersom ombud eller Brukerkontor skal etableres i framtida, og bli en permanent ordning, må det være uavhengig av forvaltningen.

I forlengelsen av denne diskusjonen var styringsgruppas sammensetning oppe til diskusjon. Det ble fremmet spørsmål om hvordan interessene til de tre berørte etatene i framtiden skulle ivaretas gjennom representasjon. I tillegg var spørsmålet om brukerrepresentasjon oppe. Dersom styringsgruppa hadde hatt noenlunde lik representasjon fra forvaltningen og forbrukerne ville den i større grad ivaretatt sin uavhengige rolle.

Dette er et kjernespørsmål. Hvorfor ble ikke Brukerkontoret mer uavhengig. En forklaring kan være at samordningsoppgaven var tiltenkt en sentral plass og i forhold til dette ble tilknytning til forvaltningen sett på som sentralt. En annen forklaring kan være at forvaltningen ikke ønsket et uavhengig organ og en vaktbikkje. En tredje mulighet er at forsøk med Brukerkontor ble sett på som en kompromissløsning mellom et brukerombud og et Brukerkontor.

8.5 Brukerkontor, ombud og/eller servicekontor?

Det siste temaet som skal tas opp her er styringsgruppas diskusjon om framtidige ordninger til statlige myndigheter. Diskusjonen dreide seg om Brukerkontoret skulle være en forlengelse av et tverretattlig samarbeidsforum ala STA – og et servicekontor (STAS) eller om den skal være en ombudsordning.

Legger en opp til et Brukerkontor som en uavhengig part – som et ombud – eller legger en opp til noe annet? Skal det være noe mer uavhengig må en heller utvikle ombudsordningen og la den bli skikkelig. Brukerkontoret er for oss en uavhengig instans. STAS [en servicekontor ordning for Oslo] blir noe annet. Dersom en ikke har ombud, kan Brukerkontoret være et alternativ. En kan komme til å trenge en slik instans, og den kan bli forskjellig fra bydel til bydel.

Dersom ombudsordningen bygges ut, og dette er et helt nødvendig område, er et alternativ å bygge ut ombud på kommunalt nivå som favner helse og sosiale tjenester. Et annet er at dette ordnes på statlig nivå. I tillegg har vi STAS som kommer og som dekket det andre.

Styringsgruppa drøftet om det skulle være et lokalt eller et sentralt ombud, og de var også inne på spørsmålet om hvor bredt mandat et uavhengig ombud skulle ha. Det ble uttrykt ønske fra flere hold om et bredere felt for ombudsordningen. Når man etter hvert samordner tjenestene bedre, blir det også helt nødvendig med et ombud som kan forholde seg til flere instanser.

Vi har sett at det er nødvendig å styrke brukernes situasjon med tre ulike ordninger: a) Servicekontor, b) Ombud og c) Brukerkontor. Der vi ikke kan få en ombudsordning kan vi foreslå et Brukerkontor.

8.6 De ansattes utfordringer

På direkte spørsmål om hva som har vært den viktigste og vanskeligste oppgavene svarer en av de ansatte dette:

Det viktigste har vært å sørge for at brukernes erfaringer har blitt viderefremidlet slik de har fortalt dem. ... Og det har vært

vanskelig at styringsgruppa mer eller mindre bevisst har nølt med å løfte brukererfaringene videre slik de har fortalt dem. ... at styringsgruppa har sortert dette og kanskje dempet noe og gjort disse uttalelsene mindre skarpe.

De ansatte ved Brukerkontoret har sett på formidling av brukernes erfaring som sentralt. De har ønsket å formulere dette mest mulig i tråd med det brukerne selv har sagt. Dersom en spør om hvilke utfordringer som har vært de største i prosjektet, svarer en av de ansatte slik:

For meg har det vært en balansegang. Det har vært vanskelig å ta opp ting med hjelpeapparatet. Og så har det vært vanskelig å ta kontakt med hjelpeapparatet dersom brukerne hadde dårlige erfaringer med dem.

Vi har jo vært veldig alene i forhold til tjenesteapparatet... Vi har vært en øy på Ankertorget.

Og så har det vært vanskelig det å måtte omskrive innholdet i årsrapporten for 2001. Men jeg må jo også si at resultatet ble bra, at vi fikk fram poengene våre. Det er OK i ettertid...

Styringsgruppen har ikke forsøkt å kontrollere det Brukerkontoret har utført overfor den enkelte bruker. De har kun vært opptatt hvordan brukernes erfaringer og kritikk er blitt formidlet videre i systemet.

Her uttaler de ansatte seg både om formidling av brukernes erfaringer direkte til tjenesteapparatet og om formidling til statlige myndigheter via årsrapporter. De sakene Styringsgruppa har behandlet har stort sett vært enkle. De ansatte opplevde at styringsgruppa stort sett behandlet lite kontroversielle problemer med unntak av to saker: Informasjonsstrategien for hvordan gjøre Brukerkontoret kjent overfor den enkelte beboer i bydelen, og det vi kan kalle formidling av brukernes kritikk innad i tjenesteapparatet og utad på den offentlige arena.

Da årsrapporten for 2001 skulle formuleres hadde de en del synspunkter på hvordan vi skulle profilere brukererfaringene og at vi konkluderte med at deler av hjelpeapparat ikke fungerte eller at en saksbehandler gjorde en dårlig jobb. Der korrigerste styringsgruppa oss – og de ba oss om å gå tilbake og skrive dette på en annen måte. Vi var også uenige om dette med samordning av tjenestene... Det står i mandatet at Brukerkontoret ikke skal være aktive med samordning. Det er rimelig uklart

hva som ligger dette. De har etterpå sagt at dette mente de var det viktigste vi skulle gjøre. Da var det et problem at brukerne kom med enkeltproblemstillinger mens styringsgruppa mente at vi skulle bruke mest tid på å samordne.

8.7 Diskusjon og konklusjon

Ser vi på hele debatten under ett kan dette tolkes som en strid eller forhandling om å definere Brukerkontorets oppgaver. Hvem skal være den primære bruker og ikke minst, hvem skal avgjøre dette? Videre, hvordan skal man formidle brukernes erfaringer og hvordan eller på hvilken måte skal de kontakte hjelpeapparatet i klage og samordningsaker? Sist, men ikke minst, skal Brukerkontoret kunne uttale seg utad uavhengig av hjelpeapparatet og forvaltningen for øvrig?

Dette kapitlet er delvis basert på to møter i styringsgruppa i løpet av forsøksperioden. De omhandlet begge Brukerkontorets årsmelding til Sosial- og helsedepartementet.

Avslutningsvis vil vi belyse hva som er kjernen i dette ved hjelp av to idealtypiske modeller: forvaltningsmodellen og forbrukermodellen. Med idealtypisk mener vi at modellene ikke eksisterer i virkeligheten, men at det er snakk om idealer snarere enn realiteter. I en forvaltningsmodell er det myndighetene som definerer problemet, løsningen, kommunikasjonskanaler og det organiserende prinsipp. Etter forbrukermodellen er det befolkningen som definerer problemet, løsningen, arena for kommunikasjon og organisasjonsstrukturen. I denne sammenhengen er forvaltningen og befolkningen framstilt som to aktører med ulike interesser og som operer innen et og samme felt, forvaltningsmodellen ivaretar forvaltningens interesser, mens forbrukermodellen ivaretar forbrukernes interesser.

Figur 8.1 *To idealtypiske modeller ved forvaltning og forbruk av velferdsgoder.*

Forvaltningsmodell	Forbrukermodell
Kanalisering av kritikk internt	Kanalisering av kritikk offentlig
Klare grenser mellom fag og politikk	Uklare grenser mellom fag og politikk
Forvaltningens rett til å definere problemet	Brukers rett til å definere problemet
Forvaltningsmessig autoritet	Forbrukerautoritet og et offentlig mandat

I tråd med forvaltningsmodellen er offentlige etater konstant opptatt av å forbedre tjenesteapparat. Konstruktiv kritikken skal skje innad og direkte mot det ledd som formidler tjenestene. Når kritikken fremmes i media eller andre eksterne organ, kan forvaltningen oppleve det som problematisk. På den ene siden har de ansatte taushetsplikt overfor den enkelte bruker og kan ikke selv svare på kritikk, og på den annen side må de tenke helhet. Innen en forbrukermodell kan det være viktig at kritikken kanaliseres utad i det offentlige rom og at problemer kan angripes på en mer omfattende og grunnleggende måte. Dersom saken for eksempel dreier som om uhøflig eller urettferdig saksbehandling kan det være viktig at dette kommer fram i media slik at problemet får en mer generell løsning gjennom endringer av praksis, regler eller til og med lovverk. Dette kan vi kalle kanalisering av kritikk, innad eller utad.

En beslektet problemstilling handler om forholdet mellom fag og forvaltning. Innen forvaltningen er det et skille mellom dem som arbeider med fag og formidler tjenester og dem som ser på mer helhetlige fremtidige politiske løsninger. Det tilstrebes et skille mellom forvaltning av etablerte ordninger og planlegging av nye og bedre ordninger og prosedyrer. Et forbrukerorientert kontor vil derimot være opptatt av å kunne ta opp både politiske og faglige spørsmål. Dette henger nøye sammen med de to tidligere omtalte temaene, retten til å definere problemet og retten til å bringe kritikk av tjenesteapparatets løsninger ut til offentligheten. Et annet aktuelt tema handler om definering av Brukerkontorets oppgaveprofil, hva de skal ha i fokus: enkeltsaker eller på tvers saker. Retten til å definere

problemet er en klassisk problemstilling innen sosiologien. Sett fra forvaltningens side, har det alltid vært sentralt å avgjøre hvilke problemer eller hvilke saker som skal behandles av det offentlige. Myndighetene har til oppgave å forvalte samfunnets kollektive ressurser på en effektiv og rettferdig måte. I motsetning til dette vil det i en forbrukermodell være opp til borgerne eller brukerne å bestemme hvilke problemer som skal tas opp og på hvilken måte. Forbrukerne (borgerne) kan påvirke politikken i vid forstand, og dermed også hvordan den føres ut i livet i siste ledd, det vil si overfor den enkelte bruker.

I dette prosjektet var forvaltningen og styringsgruppa særlig opptatt av "på tvers saker". De klientene som faller mellom flere stoler og blir kasterbatter mellom ulike tjenestesteder er en administrativ utfordring, mens de brukerne som tar kontakt med Brukerkontoret kan ha andre problemstillinger. Brukerkontorets materiale viser at på tvers sakene ikke utgjorde så mange henvendelser. Forsøk med Brukerkontoret har hatt et bredt mandat, og sett fra prosjektarbeidernes ståsted var det den enkelte bruker som skulle definere sitt problem, mens kontoret skulle bidra med råd og veiledning i forhold til løsninger.

Dette peker på neste problemstilling, om Brukerkontor skulle ha en uavhengig stilling i forhold til forvaltningen. Slik uavhengighet er viktig for å unngå dobbelroller når en fremmer kritikk og klager mot hjelpeapparatet. Uavhengighet av forvaltningen er også avgjørende for å oppnå legitimitet og tillit hos brukerne. Brukerkontoret, slik det er utformet i dette forsøket, er bare delvis uavhengig i forhold til offentlig forvaltning. Vi har tidligere nevnt at det er uavhengig i forhold til tjenesteapparatet i første linje, men avhengig av forvaltningen av disse tjenestene. Prosjektmedarbeiderne er administrativt ansatt i en bydel og ledes av en styringsgruppe hvor de tre sentrale etatene har to representanter hver. Dersom hovedoppgaven til kontoret var å forbedre tjenesteapparatet innad ville ikke forvaltningsmessig uavhengighet være like sentralt. Da ville det være viktigere å besitte myndighet til å gjennomføre nødvendige endringer. I en instans som skal ivareta både brukernes og forvaltningens interesser trenger representasjon fra begge parter i styrende organer.

Det siste spørsmålet som skal belyses her er hvilke ordninger eller instanser man vil ha behov for i framtida. Alt i alt trenger man både å forbedre forvaltningens formidling av tjenester og bedre ordninger for forbrukerne slik at de kan få fremmet sine rettigheter overfor myndighetene. Servicekontorkonseptet som allerede er vedtatt innført, vil sammen med utvidede ordninger for tverretatlig samarbeid (STA, SATS) være viktige brikker i et slikt spill, mens uavhengige borger-

kontorer og ombudsordninger er sentralt for å ivareta brukerne dersom tjenesteapparatet forsømmer sine oppgaver.

De spørsmålene som er diskutert her handler om hvordan Forsøk med Brukerkontor har bidratt med nye erfaringer. De ansattes erfaringer og styringsgruppas diskusjoner tyder på at det kan være en idé å skille mellom ordninger som skal ivareta forvaltningsinteresser og ordninger som er ment å sikre brukernes rettigheter og interesser.

9 Veien videre

Sosialdepartementet har ønsket svar på følgende tre spørsmål. (1) Er målsettingene med forsøket oppnådd? (2) Har prosjektet en relevant organisering sett i forholdet til forvaltningen og omgivelsene for øvrig? (3) Hvilke prosesser kan beskrives og hvilke erfaringer kan trekkes på bakgrunn av dette prosjektet?

9.1 Oppgaver

For å oppsummere det første spørsmålet vil vi se på Brukerkontorets oppgaveprofil. Brukerkontoret har hatt i oppdrag å ta seg av saker knyttet til tilgjengelighet, samordning og klager. Dersom man tar utgangspunkt i den enkelte bruker, blir det naturlig å se samordning og klagebistand som aspekter ved tilgjengelighetsproblematikk. I et slikt perspektiv vil dårlig samordning av tiltak og etater fortone seg som hindringer i å anskaffe seg et gitt gode. Videre er klager en siste løsning for brukere som opplever at de urettmessig ikke har mottatt et gode de selv mener de har krav på. En slik forståelse av tilgjengelighet er omtalt i kapitlet om analytisk perspektiv og nedfelt i blant annet Figur 4.1.

Forsøk med Brukerkontor har vist at det er behov for bedre ordninger for å gjøre tjenestene mer tilgjengelige for befolkningen generelt sett. Brukererfaringene, slik de er registrert ved kontoret, avdekker at det var flest henvendelser knyttet til tilgjengelighet i ved forstand. Dette gjelder i omlag tre av fire spørsmål Brukerkontoret har behandlet.

Videre har vi gjennom fire brukerhistorier forsøkt å oppdage noe av kompleksiteten ved de mer sammensatte sakene. Det vil si brukere som har kontaktet kontoret gjentatte ganger. I alt utgjør det kvalitative materialet 29 ulike saker og 17 henvendelser – til sammen 46. Dette er om lag 6% av den totale saksmengde. I flere av disse sakene ser vi at problemstillinger som er blitt betraktet som enkle, i virkeligheten er mer sammensatte. Kun en av de 46 saker/henvisninger, som er videre

bearbeidet i den kvalitative studien, er klassifisert som en 'på tvers sak.'

På bakgrunn av dette vil vi si at problemene knyttet til sammensatte saker sannsynligvis er større enn det statistiske materiale i denne registreringen har avdekket (7%). Dette kan tyde på at det ligger noen metodiske utfordringer i å oppdage kompleksiteten i sammensatte saker.

9.2 Organisasjon og omgivelser

Når det gjelder Brukerkontorets organisasjon er det både et spørsmål om hvilke oppgaver som skal løses og om hvilke institusjonelle ordninger som allerede eksisterer og hvilke oppgaver de ivaretar.

Servicekontor og bedret tilgjengelighet

Et servicekontor er en instans "som samler tjenester som er hyppig etterspurt på ett fysisk sted" (Statskonsult 2000:10). Det ble i år 2001 vedtatt på regjeringshold at det skulle etableres servicekontorer i alle kommuner innen 2003. De nye kontorene skulle representere både kommunale og statlige tjenester.

I Oslo er det per 2002 etablert ett servicesenter. Dette ligger i bydel Furuset og er et samarbeidsprosjekt mellom Deichmanske bibliotek og trygdeetaten. Sett i forhold til idealmodellen favner dette kun en statlig etat, og man kan dermed si at dette konseptet er svakt utbygget i Oslo.

Videre har vi avdekket at mange av de oppgavene Brukerkontoret har arbeidet med kan karakteriseres som enkel tilgjengelighetsproblematikk. Dette gjelder først og fremst informasjon, råd og veiledningsoppgaver. 55% av alle henvendelsene er kategorisert som enkle. I framtiden vil en del av de enkle henvendelsene bli ivaretatt av et servicekontor eller STAS (samarbeid mellom trygdeetat, Aetat og sosialkontor) som dette kalles i Oslo. Et slikt kontor er under etablering i Uranienborg-Majorstua bydel. Dette prosjektet er utviklet i regi av det sentrale STA-utvalget i Oslo og det kan karakteriseres som en kobling mellom servicekontor og STA-arbeidet.

STA-samarbeidet og samordningsoppgaven

Når det gjelder STA (samarbeid mellom Sosial, Trygd og A-etat) er det en Oslo-initiert idé. På dette området kan man si at Oslo har vært en foregangsby. Siden Brukerkontoret ble opprettet er dette samarbeidet blitt betydelig utvidet. Det som er en gåte i forhold til

Forsøk med Brukerkontor, er at det nye kontoret ikke ble skikkelig integrert i de lokale STA-utvalgene.

På statlig nivå har det nettopp kommet en ny stortingsmelding som drøfter ulike modeller rundt tverretattlig samarbeid – en ny velferdsforvaltning (St. meld. nr. 14, 2002-2003). SATS-arbeidet er knyttet til denne meldingen og omhandler et nærmere forvaltningsmessig samarbeid eller sammenslåing av trygdeetat, Aetat og sosialkontor.

En eventuell sammenslåing eller et nærmere samarbeid mellom de berørte etater vil i en overgangsfase ikke nødvendigvis redusere brukernes behov for hjelp. Tvert imot viser annen forskning at endringer i ordninger, regler og systemer fører til at tjenestene for en periode vil fortone seg som mindre tilgjengelige for den enkelte bruker (Pedersen 1996).

Videre viser denne studien at elementer fra det som her er omtalt som forbrukermodell og (for)brukerlogikk tillegges vekt ved forvaltning og formidling av offentlige goder (Bleiklie, Jacobsen, & Thorsvik 1989; Pedersen 1996). Forbrukernes erfaringer og brukernes problemer kan ikke kategoriseres og klassifiseres etter byråkratiske inndelinger av oppgaver og fagområder. Dette betyr at en framtidig organisering og formidling av både tjenester og ytelser i større grad må favne flere saksområder. For å imøtekomme brukernes sammensatte problemer må både tjenesteapparatet og etater forsøke å overskride etablerte grenser. Den tidligere nevnte St. meld. nr 14, 2002-2003 kan betraktes som et bidrag i denne retning.

Ombudsordninger og klagebistand

Når det gjelder ombudsordninger har Oslo kommune vært tidlig ute. Hovedstaden har et ombud som omhandler saker fra både helse, sosial og barnevern. Det har ikke vært en klar avgrenset oppgavedeling mellom dette ombudet og Brukerkontoret. Det man kan si er at Brukerkontoret, på den ene siden, har et bredere oppgavefelt og tar seg av trygde- og arbeids- problematikk. Dette utgjør litt under halvparten av alle saker/henvendelser (71/98) for år 2001.¹⁸ På den annen side har helse- og sosialombudet hatt et bredere geografisk nedslagsfelt.

Denne studien har avdekket at en rekke aktører, inkludert forvaltningen, ser fordeler ved et uavhengig ombud som bistår brukerne i å fremme klager og ta opp andre spørsmål der man trenger et uhildet organ. Videre tyder vår empiri på at en bydel kan være en noe liten

¹⁸ På grunn av begrensinger i datamaterialet har vi ikke tallet hvor mange av de klagerelaterte sakene som omhandler trygd og arbeid.

arena for et ombudskontor/Brukerkontor. Med større bydeler i Oslo, slik det nå er vedtatt i bystyret, er dette et mindre problem. Det er også mulig å tenke seg et samarbeid om et slikt kontor mellom flere bydeler (kommuner i resten av landet).

Et særtrekk ved Brukerkontoret er at det har hatt mange oppgaver og flere ulike roller. For det første har det hatt i oppdrag å favne oppgavefeltene til tjenesteapparatet innen helse (inkludert pleie- og rehabilitering), sosial, trygd og arbeid. For det andre har kontoret dekket: a) Førstelinjetjenestens oppgaver som i løpet av inneværende år vil bli overtatt av de nye servicekontorene. b) Forvaltningens oppgaver knyttet til samordning av tjenester og oppgaver og som i dag kobles til ulikebegreper som om STA eller SATS og c) ombudets oppgaver som uavhengig klageorgan.

Dette har ført til at Forsøk med Brukerkontor har hatt et bredt og sammensatt mandat og en tilsvarende uklar organisasjonsstruktur.

9.3 Konklusjon

Avslutningsvis vil vi oppsummere noen av de sentrale dilemmaene knyttet til dette prosjektet.

Brukerkontoret har vært en brikke i et større nettverk av tjenester og tiltak. Dette gjelder både bydelens egne tjenester samt en rekke fylkeskommunale- og byomfattende ordninger. Videre har det hatt et komplekst og sammensatt mandat.

Forsøk med Brukerkontor utviklet seg til en blanding av et servicekontor, et samordningsorgan (STA) og en ombudsordning, og vi har forsøkt å avdekke noen av problemene knyttet til dette.

Alt i alt kan man si at Brukerkontorets mandat var et forsøk på å tilfredsstille et svært bredt spekter av oppgaveområder, dette gjelder helse, sosial, trygd og arbeid. I tillegg har kontoret hatt en tredelt funksjon: de skulle være litt servicekontor og arbeide med generell tilgjengelighet, de skulle arbeide noe med samordning og de skulle være litt ombud og ta seg av klagesaker. Det vanskeligste i dette forsøket var at Brukerkontoret både skulle være både brukernes talsmann og samtidig ivareta oppgaver som tradisjonelt sett løses av hjelpeapparatet og forvaltningen.

Litteraturliste

- Backer, Inge Lorange (1993). "Ombudsmannen og ombudsordninger". *Lov og Rett* 2-29.
- Baklien, Bergljot (1993). "Evalueringsforskning i Norge". *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34: 261-274.
- Baklien, Bergljot (1995). *Brukermedvirkning og andre bremseklosser. Kompetansesentre for små grupper funksjonshemmede. En iverksetningsanalyse*. NIBR prosjektrapport 1995:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, Bergljot (1996). *Informasjonsteknologi for funksjonshemmede. Evaluering av Sunnaas IT-enhet*. NIBR prosjektrapport 1998:7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, Bergljot (2000). "Evalueringsforskning for og om forvaltningen". I: Olav Foss & Jan Mønnesland, red., *Evaluering av offentlig virksomhet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, Bergljot, & Yngve Carlsen (2000). *Helse og kultur. Prosess-evaluering av en nasjonal satsing på kultur som helsefremmende virkemiddel*. NIBR prosjektrapport 2000:11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baklien, Bergljot, & Anne Solberg (1997). *Dialogen og bevegelsen: Prosessevaluering av utviklingsprosjektet VEPS*. NIBR prosjektrapport 1997:30. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen, & Jan Thorsvik. (1989). "Forvaltningen og den enkelte". I: Leif H. Skare, red., *Forvaltningen i samfunnet* (s. 272). Oslo: Tanum-Norli.
- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen, & Jan Thorsvik (Red.). (1994). *Forvaltningen og den enkelte*. Oslo: TANO.
- Bourdieu, Pierre (1975). "The Specificity of the Scientific Field and the Social Conditions of the Progress of Reason". *Social Science Information*, 14: 19-47.
- Broadly, Donald (1990). *Sociologi och epistemologi. Om Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologien*. Stockholm: HLS Förlag.
- Bråten, Stein (1981). *Modeller av menneske og samfunn. Bro mellom teori og erfaring fra sosiologi og sosialpsykologi*. (Foreløpig utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrådsavdeling for finans (2000). *Statistisk årbok for Oslo 2000*. Oslo kommune.
- Eckhoff, Torstein (1978). *Forvaltningsrett*. Oslo: Tano.
- Eidheim, Frøydis (2000). *Selvhjelp i folkehelsearbeid. En forstudie i Angstringen*. NIBR notat 2000:112. Oslo: NIBR.
- Eriksen, Erik Oddvar, & Jarle Weigård (1993). "Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggere og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller?". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 9: 111-131.
- Feiring, Marte, Halvor Fauske, & Arne Throndsen (1997). *Rehabilitering i kommunene. En kartleggingsundersøkelse*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Feiring, Marte, & Arild Røkenes (2000). *DELTA-senteret. Evaluering av et kompetansesenter innen tilgjengelighet og deltakelse for funksjonshemmede*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jacobsen, Knut Dahl (1967). "Politisk fattigdom". *Kontrast*.

-
- Johnson, Terence J. (1972). *Professions and Power*. London: MacMillan.
- Marshall, Thomas H. (1965, 1939). *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday & Co.
- NOU (1992:8). *Lov om pasientrettigheter*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Patton, Michael Quinn (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Publications.
- Pedersen, Jan-Tore (1996). *Klientene og den offentlige sandkasse: Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Schaffer, Bernhard B., & Wen-hsien Huang (1975). "Distribution and the Theory of Access". *Development and change*, 6: 13-36.
- Shaw, Ian (1999). *Qualitative Evaluation*. London: Sage.
- St. meld. nr. 14 (2002-2003). *En ny velferdsforvaltning*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 21 (1998-99). *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 50 (1998-99). *Utjammingsmeldinga*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Sverdrup, Sidsel (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1

Tabell V.1 *Antall henvendelser og saker sortert etter tema og spørsmålskategori. Absolutte tall*

TEMA	Spørsmål	Saker	Henvendelser	Totalt
Arbeid (57)	Ytelser	12	13	25
	Formidling	2	9	11
	Kvalifisering	7	4	11
Sosial (244)	Sosiale tjenester (1)	3	7	10
	Økonomisk stønad	80	62	142
	Rusomsorg	3	4	7
	Barnevern	6	7	13
	Bolig	39	53	92
Trygd (145)	Helse/arbeid	54	57	111
	Familie	3	12	15
	Hjelpemidler	9	2	11
	Annet	5	3	8
Helse / PRO (51)	Forebyggende	0	2	2
	Behandlende	7	13	20
	Annet	1	2	3
	Habilitering/rehab	2	1	3
	Sosiale tjenester (2)	5	8	13
	Pleie	3	7	10
Flere tema o.a.	På tvers	57	63	120
	Annet	41	90	131
	SUM	339	419	758
	Prosent	45	55	100

Kilde: Brukerkontoret

Tabell V.2 *Henvendelser/saker sortert etter tema og spørsmålskategori, fordelt på de ulike årene. Absolutte tall.*

TEMA	Spørsmål	Første høst	Andre halvår	Tredje halvår	Siste år	Totalt
Arbeid	Ytelser	1	2	3	19	25
	Formidling	1	1	3	6	11
	Kvalifisering	1	1	4	5	11
Sosial	Sosiale tjenester (1)	4	2	1	3	10
	Økonomisk stønad	6	18	38	80	142
	Rusomsorg	0	1	2	4	7
	Barnevern	1	3	1	8	13
	Bolig	8	28	19	37	92
Helse/ PRO	Forebyggende	0	1	0	1	2
	Behandlende	0	2	9	9	20
	Annet	0	1	0	2	3
	Hab/rehabilitering	1	2	0	0	3
	Sosiale tjenester (2)	2	2	4	5	13
	Pleie	0	0	4	6	10
Trygd	Helse/arbeid	7	24	44	36	111
	Familie	2	4	5	4	15
	Hjelpemidler	2	4	4	1	11
	Annet	2	2	4	0	8
Flere tema o.a.	På tvers	4	14	27	75	120
	Annet	12	28	58	33	131
	Sum	54	140	230	334	758
	Prosent	7	19	30	44	100

Kilde: Brukerkontoret