

Hilde Haualand og Anne Inga Hilsen

Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå?

Evaluering og videreutvikling.

Første intervjurunde og refleksjonssamling

Hilde Haualand og Anne Inga Hilsen

Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå?

Evaluering og videreutvikling.

Første intervjurunde og refleksjonssamling

© Fafo 2014
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1. Brukermedvirkning i NAV.....	5
Brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg	6
Sammensetning, arbeidsform og betydning.....	8
2. Rekruttering og forskningsmetoder	10
Utvelgelse av deltakere.....	10
Forskningstilnærming.....	12
Første refleksjonssamling: 8. januar 2014	14
3. Sammensetningen av utvalgene.....	15
Organisasjoner	15
Representerer utvalget brukerne av NAV-kontoret?	16
Refleksjon: sammensetning av utvalgene	19
4. Arbeidet i utvalget.....	21
Sakslisten	21
Innspill fra og kontakt med brukerorganisasjonene.....	23
Mangel på relevante tilbakemeldinger	24
Refleksjon: arbeidet i brukerutvalgene	27
5. Betydning og informasjon	29
Informasjon om og fra brukerutvalgene.....	29
Brukerutvalgets relevans for NAV-kontoret	30
Refleksjon: brukerutvalgets betydning	32
6. Sammenfatning og prioriteringer til neste refleksjonssamling	34
Prioriteringer etter første refleksjonssamling	35
Referanser	36

Forord

Dette er et notat fra første del av prosjektet «Modell for brukervedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling». Prosjektet utføres av Fafo for Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, og er finansiert av NAVs program for forskning og forsøksvirksomhet (FARVE). Dette notatet gir en beskrivelse av selve prosjektet, det overordnede mandatet for brukervedvirkning i NAV, en presentasjon av erfaringer brukerrepresentanter og NAV-ledere har med brukervedvirkningen slik den fungerer i dag, og refleksjoner rundt dette fra den første av fire refleksjonssamlinger i prosjektet.

Notatet er både ment som en oppsummering av erfaringene så langt og som et grunnlagsdokument for videre arbeid. På den første refleksjonssamlingen kom det frem at deltakerne kjente seg igjen i forskernes sammenfatning av de synspunktene som kom frem i intervjuene. Dette notatet kan brukes som et grunnlag for diskusjon i utvalgene som deltar i prosjektet. Noen utvalg kan kjenne igjen mye – andre kjenner kanskje igjen mindre, men vi som står bak denne rapporten, tror at alle finner noe de ser er relevant for diskusjoner om sammensetningen av, arbeidet i og betydningen av brukerutvalget.

Oslo, mars 2014

Hilde Haualand og Anne Inga Hilsen

1. Brukermedvirkning i NAV

Som en del av NAV-reformen som ble iverksatt i 2007, ble brukermedvirkning tatt med som en av arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver. Det var et mål at brukerne skulle få «større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon» (Saglie, 2009: 40). Som et svar på dette er det blant annet opprettet brukerutvalg på sentralt (i direktoratet), regionalt (fylkene) og lokalt (i kommunene) nivå. Formålet med brukermedvirkning på systemnivå er ikke å påvirke enkeltsaker i forvaltningen, men å involvere representanter for brukerne i «diskusjoner om hvordan tjenestenes virksomhet, ordninger og organiseringer bør utformes slik at de møter brukernes behov» (Andreassen, 2009).

Flere år etter at NAV-reformen ble iverksatt og brukermedvirkningen ble en integrert del av direktoratets virksomhet, viser undersøkelser at over en tredjedel av NAV-kontorene ikke har brukerutvalg, og under en tredjedel av brukerutvalgene fungerer godt eller meget godt (Andreassen, Breit, & Legard, 2012; Riksrevisjonen, 2012). Brukerutvalgene er en sentral del av modellen for brukermedvirkning i og rundt NAV, men undersøkelsene nevnt over viser at det ligger et betydelig forbedringspotensial i denne ordningen. Det er dermed behov for å se nærmere på hvordan modellen for brukermedvirkning fungerer i dag. Prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» kan ses på som en videreføring av de foregående evalueringene. Formålet med dette prosjektet er å identifisere hva som fungerer og ikke fungerer i dagens mest brukte modell for brukermedvirkning (brukerutvalgene), og på bakgrunn av dette komme med forslag til tiltak som kan bidra til at brukerutvalgene i NAV vil fungere bedre. Prosjektet tar utgangspunkt i den dominerende organiseringen av brukermedvirkningen i NAV, som er brukerutvalg tilknyttet hvert NAV-kontor, og det overordnede mandatet som kan leses ut av § 6 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen: Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester (Arbeids- og sosialdepartementet, 2006, § 6).

«Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» består av flere moduler fra oppstarten høsten 2013 til avslutningen sommeren 2015. Prosjektet består av tre moduler som bygger på hverandre: Den første modulen består av intervjuer med NAV-ledere og brukerrepresentanter fra brukerutvalgene som deltar i prosjektet med sikte på å kartlegge nå-situasjonen og identifisere utfordringer, problemstillinger og eventuelt gode løsninger som er utviklet lokalt. Mot slutten av prosjektet vil en ny, men mindre runde intervjuer gjennomføres for å se om deltakelsen i prosjektet har ført til forbedringer eller endringer i brukermedvirkningen. Den andre modulen består av til sammen fire refleksjonssamlinger for representanter fra NAV-kontoret og brukerutvalget med praksisperioder imellom. Rapportering fra prosjektet utgjør den tredje modulen

og skal også inneholde en oppsummering av erfaringene med anbefalinger for videreutvikling av brukervedvirkning.

Dette er den første delrapporten fra prosjektet. I dette dokumentet presenterer vi funnene fra intervjuene med NAV-ledere og brukerrepresentanter fra utvalgene som deltar i prosjektet, og sammendraget fra den første refleksjonssamlingen, som pekte ut noen satsingsområder for det videre arbeidet. Rapporten er delt opp i et bakgrunnskapiittel der prosjektet og noen sentrale perspektiver presenteres, et metodekapittel der vi redegjør for rekrutteringsprosessen og forskningsdesignet, etterfulgt av tre hovedkapitler som sammenfatter problemstillingene informantene har tatt opp i intervjuene. Siden refleksjonssamlingene utgjør en integrert del av prosjektet, er diskusjonene og sammenfatningen av disse sortert tematisk i hvert av de tre hovedkapitlene, i stedet for i et eget sammendrag fra den første refleksjonssamlingen. Dette er gjort fordi det viktigste målet med dette prosjektet ikke er å dokumentere dagens utfordringer, men å peke på løsninger og muligheter for at brukervedvirkningen skal fungere bedre.

Brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg

Dette er et prosjekt som ser på brukervedvirkningen på systemnivå. De aller fleste NAV-kontorer som har kommet i gang med systematisk brukervedvirkning, har gjort dette gjennom å opprette brukerutvalg. Loven om arbeids- og velferdsforvaltningen slår fast at arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at *representanter* for brukerne får mulighet til å *uttale* seg i forbindelse med *planlegging, gjennomføring og evaluering* av etatens tjenester (Arbeids- og sosialdepartementet, 2006, § 6, vår utheving). Lovteksten kan sies å utgjøre et overordnet mandat for brukervedvirkningen i NAV, og vi vil i det følgende gå inn på de uthevede begrepene i teksten for å si noe om sentrale prinsipper ved brukervedvirkning og brukerutvalg slik de er organisert i NAV. Vi vil videre peke på hvordan noen konkrete problemstillinger i dette prosjektet er knyttet til disse begrepene.

Representasjon

I brukerutvalgene er det ikke de individuelle brukerne av det enkelte NAV-kontor som deltar, men *representanter* for brukerne av NAV. Disse personene er gjerne samlet eller organisert i organisasjoner som jobber for å ivareta deres felles interesser eller mål. En brukerrepresentant henter sin legitimitet i at han eller hun er valgt av sine «egne», og at han eller hun kan uttale seg på vegne av flere. Dette forhindrer ikke at brukerutvalgene også kan ha medlemmer som ikke representerer bestemte organisasjoner, men er blitt spurt om å delta på bakgrunn av lang erfaring og personlig engasjement i saker som diskuteres i brukerutvalgene. Heller ikke slike «frittstående» deltakere i brukerutvalget skal snakke for seg selv, men må kunne uttale seg på vegne av flere.

Representantene henter dog ikke bare legitimitet ved å være valgt av en organisasjon, men disse organisasjonene må også ha en medlemsgruppe der mange bruker NAVs tjenester, det vil si erfaringene til medlemmene må være relevante for de sakene som disku-

teres. Brukermedvirkningen på systemnivå betinges dermed ikke bare av at hver enkelt representant har legitimitet på vegne av gruppen han eller hun skal uttale seg på vegne av, men også av at de til sammen representerer en bred gruppe av ulike mennesker som bruker NAV. Siden brukermedvirkningen stort sett er organisert gjennom brukerutvalg tilknyttet NAV-kontoret, blir sammensetningen av utvalget også en faktor som må vurderes når man skal se på om brukerutvalget gir rom for at (representanter for) brukerne får uttale seg. Relevante spørsmål i dette prosjektet blir da om det er nok bredde i representasjonen, om representantene kommer fra organisasjoner med brukere som faktisk bruker eller mottar tjenester fra NAV, og om representasjonen er relevant for de sakene som for eksempel NAV-lederen ønsker å ta opp i brukerutvalget.

Å uttale seg

For det andre har disse representantene mulighet til å *uttale seg*. Påvirkningsmulighetene de har, muliggjøres og begrenses av dette. For at de skal ha mulighet til å uttale seg, må NAV presentere sitt arbeid (planer, gjennomføring og evalueringer av dette) på en måte som gjør det mulig for representantene å gi meningsfulle tilbakemeldinger. Dette betyr ikke at brukerutvalget skal ha innsyn i enkeltsaker, men de må få vite om hva som skjer på NAV-kontoret og hvordan det jobbes med planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenestene. Retten til å uttale seg om tjenestene kan skape transparens, og NAV-kontoret må gjennom brukerutvalget åpne opp for at personer utenfor NAV-kontoret får innblikk i arbeidet som gjøres. På den annen side har representantene kun rett til å uttale seg, og de har ingen beslutnings- eller deltakelsesmyndighet. Uttalelsene blir i beste fall gode råd NAV-kontoret kan ta med seg og bruke i sitt videre arbeid for å forbedre tjenestene. I verste fall blir uttalelsene bare registrert for så å bli glemt. Det siste kan skyldes for eksempel at uttalelsene kan oppleves som irrelevante eller lite nyttige for de som leverer tjenestene, noe som igjen kan skyldes at brukerrepresentantene ikke har (fått) nok kunnskap om sakene de uttaler seg om. Det kan også skyldes at sakene har liten relevans for arbeidet som utføres, eller tjenestene som leveres ved det NAV-kontoret utvalget er knyttet til. Uansett setter muligheten brukerrepresentantene har til å uttale seg, rammene for arbeidet som gjøres i utvalgene. Det skal ikke vedtas noe som binder deltakerne eller NAV-kontoret til konkrete tiltak, og selve måten samtalen eller diskusjonen foregår på, kan bli en indikator på hvordan muligheten og retten til å uttale seg blir ivarettatt og brukt.

Planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenester

For det tredje sier § 6 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen noe om hva brukerrepresentantene skal uttale seg om: *planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester*. Som antydning betyr det at ingen enkeltsaker eller enkeltbrukere diskuteres med brukerrepresentantene. Mange av NAVs tjenester er vedtatt på politisk nivå, men *hvordan* tjenestene skal utføres, må konkretiseres på ulike nivåer i NAV. Da må det brukes både skjønn og lokale tilpasninger for å løse oppgavene og organisere samarbeidet mellom kommunen, NAV-etaten og andre aktører, som for eksempel helse- og utdanningssys-

temet (Andreassen, 2009). Det er på dette nivået brukerutvalget kan uttale seg. Til tross for de begrensningene som ligger i at de bare kan uttale seg, gir brukerutvalgene samtidig NAV-kontoret mulighet for å bli kjent med brukergruppene og de utfordringene de har. Dette gir NAV-kontoret muligheter til lokalt tilpasset planlegging av hvordan tjenestene skal organiseres og gjennomføres. Der det gjennomføres lokale evalueringer av NAV-kontorene, tjenestene eller brukerutvalgene, er det også naturlig å la brukerrepresentantene uttale seg om dette. Brukerkunnskapen må samtidig systematiseres og settes inn i et større perspektiv, og opprettelsen av brukerutvalg på flere nivåer (sentralt, på fylkesnivå og lokalt) kan bidra til dette.

Utfordringer som kan relateres til dette, er at langt de fleste tjenestene NAV tilbyr, er vedtatt sentralt i direktoratet eller på politisk nivå, og det er få muligheter for et lokalt brukerutvalg til å påvirke disse tjenestene. Uttalelsene fra brukerutvalget til det lokale NAV-kontoret kan lett bli uttalelser på et nivå der de uansett ikke har noen betydning, siden det lokale NAV-kontoret ikke har mulighet til å påvirke innholdet i de politisk vedtatte tjenestene. En annen utfordring kan være at det krever stor systemkunnskap om NAV og organiseringen av NAV for å komme med relevante uttalelser som har betydning for det lokale NAV-kontoret. Dette er kunnskap mange av representantene mangler eller ikke har fått mulighet til å tilegne seg. Mangelen på relevante uttalelser kan gjøre at man kan stille spørsmål ved viktigheten eller betydningen av brukerutvalget. Hvis det er vanskelig å komme med nyttige uttalelser, kan det tenkes at møtene i større grad blir informasjonsmøter enn egentlige *brukermedvirkningsmøter*. Er det for eksempel mulig å se at det oppstår reelle diskusjoner rundt de sakene som tas opp på møtene, eller bærer utvalgsmøtene preg av en- eller toveisinformasjon mellom NAV-kontoret og brukerrepresentantene? Hvis det først og fremst er informasjonssaker som står på dagsordenen, hvordan spres i så fall informasjonen videre ut fra møtene? Det kan også være viktig og nyttig med dialog som først og fremst har informasjonsutveksling som formål. Samtidig er det vesentlig at informasjonen må kanaliseres videre fra møtene for at det ikke bare skal bli informasjon for de som deltar på selve møtet.

Sammensetning, arbeidsform og betydning

Det overordnede mandatet for brukermedvirkningen i NAV peker dermed i retning av at det er tre kritiske forhold som må fungere for at brukermedvirkningen skal foregå etter hensikten. Stikkord for disse er *sammensetning*, *arbeidsform* og *betydning*. For det første må sammensetningen av utvalgene være slik at det er representanter fra relevante brukergrupper av NAV-kontoret som deltar. Representantene må ha kunnskap om både NAVs organisering og arbeid, og hva det innebærer å være brukerrepresentant, for å kunne komme med relevante uttalelser. For det andre må møtene planlegges og legges opp slik at det blir mulig for alle å komme med relevante innspill, og det må være rom for god informasjonsutveksling. Også her vil kunnskap hos brukerrepresentantene være viktig, men også mulighetene alle deltakerne har til å forberede seg i forkant av møtene. For det tredje er det viktig at brukerutvalgene er synlige eller har en funksjon ut over seg

selv. Hvis sakene som diskuteres eller informeres om forblir i utvalget og ikke spres videre i form av for eksempel referater (som er forståelige for andre enn deltakerne), muntlig eller skriftlig informasjon til organisasjonene man representerer, eller til de ansatte på NAV-kontoret, kan det stilles spørsmål ved hvilken betydning utvalget har. Videre vil det være relevant å spørre om, og eventuelt hvordan, NAV-kontoret og organisasjonene bruker innspillene som kommer på møtene. Selv om utvalget består av valgte representanter fra bestemte organisasjoner, kan det likevel være grunn til å se på om det er av betydning at det også er kjent eller synlig for enkeltpersoner som oppsøker NAV-kontoret, slik at også andre enn de som er aktive eller medlemmer i organisasjonene som er representert, har mulighet til å komme med innspill til brukerutvalget.

2. Rekruttering og forskningsmetoder

Utvelgelse av deltakere

«Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» er et pilotprosjekt der forsøk på endring skal gjøres i noen utvalg. Hvis vi lykkes i å forbedre den erfarne nytten av brukermedvirkningen og brukerutvalgene som deltar, og identifisere vellykkede grep for å få dette til, kan det arbeidet som gjøres i løpet av dette prosjektet, forhåpentligvis overføres til andre brukerutvalg i NAV som strever med å få brukermedvirkningen til å fungere godt. Det ligger dermed i prosjektets natur at et begrenset antall utvalg og NAV-kontorer deltar. For å holde utprøvingen på et håndterlig nivå innenfor de ressurser prosjektet hadde til rådighet, ble det bestemt at tre regionale NAV-kontorer (fylkesnivå) og tre lokale NAV-kontorer i hver av disse regionene skulle involveres. Til sammen ville dette gi 12 deltakende brukerutvalg, noe som også er nok for å få den nødvendige geografiske og demografiske bredden. For å få et bredt spekter av erfaringer knyttet til sammensetning av brukerutvalgene, arbeidsformen og brukerutvalgenes betydning og relevans, var det viktig å få utvalg fra større byer og mindre kommuner, og fra bydeler og kommuner med ulik befolkningssammensetning med i prosjektet. Bredde og variasjon er i denne sammenheng ikke nødvendigvis det samme som representativitet, på den måten at man skal bruke det for å lage statistiske oversikter over brukermedvirkningen i NAV. Derimot handler det om å få innblikk i et bredt spekter av erfaringer for å kunne identifisere flest mulig ulike problemstillinger og utfordringer brukerutvalgene har. Samtidig har dette prosjektet ikke bare som mål å evaluere og kartlegge brukermedvirkningen og brukerutvalgene, men har også forsøk med endring og videreutvikling som formål. Det betyr at bredde og variasjon ikke kan være de eneste kriteriene for å delta. Det vil være vel så viktig at utvalgene som deltar, er motivert for å delta og prøve ut nye former for brukermedvirkning eller nye måter å organisere eller møtes i brukerutvalgene. Utgangspunktet for valg av rekrutteringsmetode for deltakelse i prosjektet ble dermed en kombinasjon av bredde/variasjon mellom utvalgene og motivasjon for å delta. Endelig var det også ønskelig med deltakelse fra utvalg som allerede fungerer ganske bra, og utvalg som strever med å få brukermedvirkningen til å fungere godt, for å øke sjansen for en positiv læringseffekt.

For å sikre et bredest mulig utvalg av mulige deltakere valgte vi i samråd med oppdragsgiver (Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)) å sende en invitasjon til samtlige regionale NAV-utvalg (på fylkesnivå). I invitasjonen bad vi dem identifisere tre lokale utvalg i fylket som også kunne delta i prosjektet, og begrunne hvorfor de ønsket å være med. Fra åtte NAV-kontorer på fylkesnivå mottok vi relativt rask respons på at invitasjonen var mottatt og at deltakelse ville bli vurdert. Det var nok geografisk og demografisk spredning på disse åtte regionale NAV-kontorene til at forskerne valgte å ikke purre videre på de som ikke svarte på henvendelsen. Av disse åtte ble tre fylker valgt ut

til å delta i prosjektet. Utvelgelsen ble til dels gjort på bakgrunn av beliggenhet og befolkningssammensetning, til dels ut fra begrunnelsen de regionale NAV-kontorene hadde for å ønske å delta i prosjektet, og utsiktene til å få hentet inn tre lokale kontorer i disse fylkene.

Fra ett av fylkene fikk vi ferdige telefonlister med NAV-ledere og forslag på brukerrepresentanter vi kunne intervjuer i de lokale utvalgene, samt tillitsvalgte på hvert NAV-kontor. I de to andre fylkene som ble valgt ut til å delta, viste det seg at de første forslagene til lokale NAV-kontorer som kunne delta, hadde vært i overkant optimistiske, og det ble brukt noe mer tid på å rekruttere lokale utvalg. I prosessen med å rekruttere lokale utvalg ble det stadfestet at flere av de påtenkte utvalgene ikke var aktive, og det ble nødvendig å bruke tid på å finne frem til andre lokale utvalg som kunne delta. utfordringene med å finne nok deltakende utvalg bekrefter funnene i tidligere undersøkelser som har vist at bare to av tre lokale NAV-kontorer har fungerende brukerutvalg, og av disse er det bare et av tre som fungerer godt (Riksrevisjonen, 2012; Sentralt brukerutvalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). Samtidig må det påpekes at valget av rekrutteringsmetode ble betinget av motiverte utvalg på fylkesnivå. Det kan ha vært lokale utvalg i de fylkene der man på regionnivå valgte å ikke bli med i prosjektet, som kunne vært motivert for å delta, men som aldri fikk invitasjonen fordi NAV-kontoret på fylkesnivå ikke konsulterte lokale utvalg før de takket nei til å delta.

De utvalgene som til slutt ble med i prosjektet, var utvalgene på fylkesnivå i Sør-Trøndelag, Vestfold og Oslo. I Sør-Trøndelag deltar i tillegg et utvalg på bydelsnivå i Trondheim samt et utvalg fra to kommuner i fylket (med innbyggertall på henholdsvis ca. 6000 og 15 000 personer). Fra Vestfold deltar i tillegg til utvalget på fylkesnivå to utvalg fra kommuner med litt over 20 000 innbyggere. Det viste seg etter hvert at det på grunn av kapasitetshensyn hos de lokale utvalgene i fylket ikke var mulig å hente inn mer enn to lokale utvalg fra Vestfold. Fra Oslo deltar utvalget på fylkesnivå samt en sentrumsbydel, en bydel i øst og en bydel i vest.

Fra hvert av disse utvalgene er 2–4 personer intervjuet. De vi har snakket med, er NAV-leder (enten statlig eller kommunal leder, eller begge), leder for brukerutvalget (om dette ikke er NAV-lederen) og minst en brukerrepresentant. I tillegg er tillitsvalgte på flere kontorer intervjuet for å få et inntrykk av hvordan informasjonen og referatene fra møtene i brukerutvalgene formidles til resten av NAV-kontoret. Intervjuene er gjennomført enten som telefonintervjuer eller ansikt-til-ansikt med en semistrukturert intervjuguide. For at ingen skal være nødt til å svare for hva de har sagt i intervjuene og kunne føle seg frie til også å snakke om ting som kan være problematiske, er alle utsagn og sitater anonymisert. Intervjuene med deltakerne i utvalgene hadde en gjennomsnittlig varighet på rundt en time. Intervjuene med de tillitsvalgte som ikke er en del av utvalgene, var kortere siden temaet for samtalene bare var relatert til hvorvidt de kjente til utvalget, hva de visste, og hvordan de ansatte får informasjon om brukerutvalget og synspunktene derfra.

Temaene for intervjuene var knyttet til utvalgenes sammensetning, arbeidsform, betydning (for NAV-kontoret og for brukerne) og hva informantene selv mente kunne gjøres for å forbedre brukermedvirkningen.

Mot slutten av prosjektperioden vil lederne for brukerutvalgene intervjues igjen for å se om de endringene som gjennomføres i løpet av prosjektperioden, oppleves som forbedringer. I tillegg til intervjuene vil forskerne også delta på et lite utvalg møter som observatører. Telefon- og ansikt-til-ansikt-intervjuer kan gi et godt bilde av hvordan deltakerne oppfatter utvalgene og sin egen deltakelse i dem, men vil ikke nødvendigvis gi et utfyllende bilde av hvordan dynamikken i møtene er, og hvordan eventuelle diskusjoner og kunnskapsoverføring skjer. Deltakende observasjon gir forskerne førstehåndskjennskap til selve møteformen slike brukerutvalg kan ha, i tillegg til kunnskap om utvalgenes sammensetning og noen deltakeres erfaringer med dem.

Svar fra regionale NAV-kontorer som ikke ville delta i prosjektet

Selv om det raskt kom nok svar fra interesserte NAV-kontorer på fylkesnivå, var det likevel et knapt flertall av de regionale NAV-kontorene som ikke svarte eller som ga negativ respons på forespørselen om å delta i prosjektet. Tre utvalg meldte i første runde at de ikke hadde ressurser eller så hensikten med å delta. De åtte regionale utvalgene som ikke hadde gitt tilbakemelding i første omgang, ble senere kontaktet for å høre om det hadde vært svakheter ved rekrutteringsmetoden som var årsak til den manglende responsen, eller om manglende tilbakemelding var relatert til interne forhold på NAV-kontorene eller i brukerutvalgene som mottok invitasjonen. Tre av disse utvalgene svarte at mangelen på tilbakemelding skyldtes en intern glipp. To svarte at knapphet på tid og ressurser var årsaken til at de ikke hadde gitt tilbakemelding eller kunne/ønsket å delta i prosjektet. Tre utvalg hørte vi aldri noe fra, hverken i første omgang eller da vi sendte ut en forespørsel om hvorfor de ikke hadde svart ved første henvendelse. Ingen oppga at forhold ved selve invitasjonen (for eksempel kort svarfrist, feil kontaktperson eller utydelig informasjon) var årsak til manglende respons eller interesse.

Forskningstilnærming

Prosjektet har som eksplisitt mål å endre praksis i løpet av prosjektperioden. Derfor er det valgt en prosessorientert forskningstilnærming til prosjektet. Aksjonsforskning er en forskningsform der forskerne og feltet sammen utvikler ny kunnskap og ny praksis, der hensikten med forskningen er å «kartlegge og tilrettelegge betingelsene for menneskenes egne handlingsmuligheter» (Gustavsen & Sørensen, 1995).

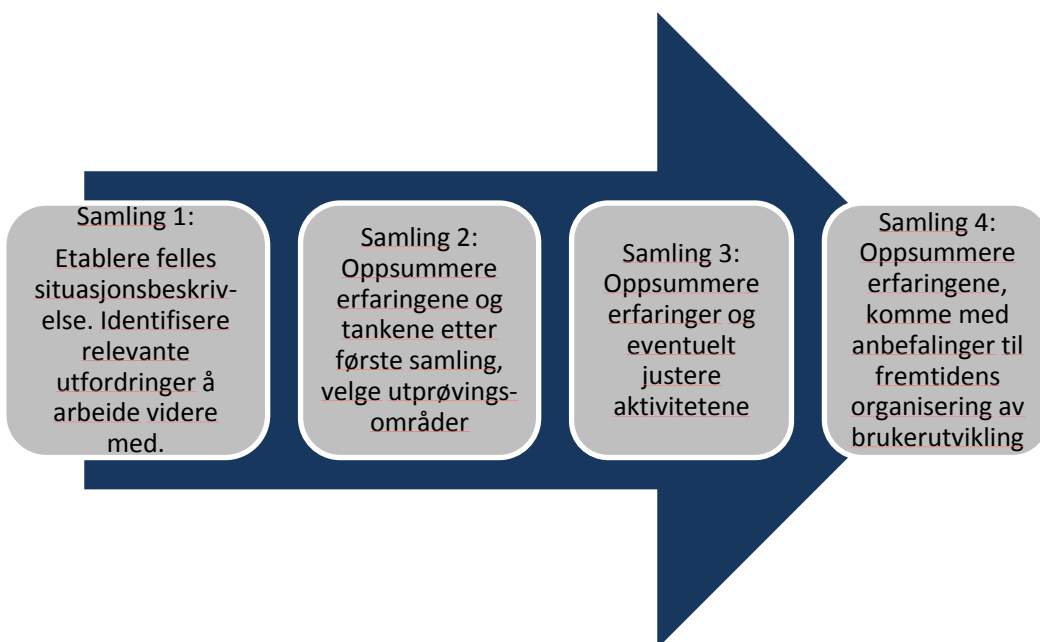
Denne formen for forskningstilnærming er orientert mot innsikt, forståelse og læring som en integrert del av prosessen. «Den er opptatt av hvordan man kan forbedre en innsats underveis [...] Selve prosessen og iverksettingen av ny praksis er i søkelyset, og den prosessorienterte retningen kjennetegnes også ved at organiseringen av tiltak blir studert, analysert og vurdert» (Sverdrup, 2002, 32). I løpet av prosjektet forventer vi da også å finne at deltakerne opplever læringsutbytte av å delta.

Prosjektet har et nedenfra og opp-perspektiv der brukernes opplevelser og erfaringer legges til grunn. I prosjektet er det to hovedgrupper av «brukere»: brukerutvalgenes

medlemmer og NAV-ansatte. Primært rettes søkelyset mot brukerutvalgene og de opplevelsene, forventningene og behovene medlemmene har. Samtidig skal NAV-kontoret aktivt bruke innspillene som kommer fra brukerutvalget, og dermed er ansatte her også å betrakte som brukere i dette prosjektet. Begge disse gruppene må inkluderes i prosessen mot bedre fungerende brukermedvirkning. Et mål for intervjuene og den deltakende observasjonen vil være å samle inn informasjon som kan være nyttig for brukerutvalgene, slik at de kan prøve ut ulike måter å bedre brukermedvirkningen på. Slik sett er forskningstilnærmingen i dette prosjektet en form for aksjonsforskning.

Aksjonsforskning bygger på demokratiske verdier og et ønske om å gjøre forskning nyttig og relevant. For å oppnå dette brukes demokratiske kommunikasjonsformer som kan bidra til deltakerbasert endring. Dette medfører en tettere relasjon mellom forsker, forskning og feltet, og er ikke så mye datainnsamling som felles kunnskapsutvikling. Refleksjonsseminarene brukes for å definere og skape en omforent forståelse av problemstillingene og utviklingsaktivitetene samt til å forløse erfaringsbasert kunnskap hos aktørene gjennom å legge til rette for faglig diskusjon og refleksjon. Hensikten med samlingene er både å skape felles situasjonsforståelse og å finne frem til forbedringspunkter som gjør at brukerutvalgene kan fungere bedre. Det er dermed viktig at reflek-

Figur 1 Refleksjonssamlingene



sjonssamlingene ikke bare blir en møteplass for felles refleksjon, men at refleksjonene også understøtter utvikling av bedre praksis. Figur 1 viser hvordan refleksjonssamlingene bygger på hverandre og er med på å understøtte fremdriften i prosjektet:

Refleksjonssamlingene organiseres som vekslning mellom smågrupper og plenum, der organiseringen skal fremme en åpen og kreativ dialog rundt erfaringene med og utviklingsmulighetene for brukerutvalgene. Deltakerne på samlingen bidrar med sine erfaringer og opplevelser ved det å delta i brukerutvalg. Forskerne har ansvar for å organisere prosessen på samlingene, lede samtalene i plenum og oppsummere det som kommer

frem på samlingene. Mellom samlingene følger deltakerne opp og prøver ut tiltak man har kommet frem til på samlingene. Ansvaret for dette ligger hos de lokale deltakerne i brukerutvalgene som deltar i prosjektet.

Første refleksjonssamling: 8. januar 2014

Den første samlingen vektla primært den nåværende situasjonen i brukerutvalgene, og hva vi vet om brukermedvirkning i NAV basert på tidligere erfaringer («situasjonsbeskrivelse»). På bakgrunn av forskernes presentasjon av problemstillinger basert på de intervjuene som var gjennomført, ble deltakerne utfordret til å diskutere sammensetningen av utvalgene, ulike arbeidsformer, betydningen av utvalgene og å prioritere tiltak for det videre arbeidet.

Den første av de fire planlagte refleksjonssamlingene fant sted i Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) sine lokaler i Oslo den 8. januar 2014. På dette tidspunktet var ikke alle de deltakende utvalgene klare, og det var også en del deltakere som måtte melde forfall. Det deltok representanter fra samtlige utvalg i Sør-Trøndelag, to Oslo-utvalg og representanter fra det regionale utvalget i Vestfold. Det ble noe færre deltakere enn først planlagt, men datagrunnlaget fra intervjuene som allerede var gjennomført, ga et godt grunnlag for å starte opp med refleksjonssamlingene. Det var også en avveining mellom ønsket deltakelse og ønsket gjennomføringstakt, og vi la vekt på å komme i gang med første samling relativt tidlig i prosjektperioden for å sikre nødvendig fremdrift. Ideelt var første samling ønsket gjennomført før årsskiftet 2013/2014, men det måtte utsettes på grunn av for dårlig påmelding. Desember er en vanskelig tid med årsavslutninger og mange aktiviteter på én gang. Vi, i samråd med oppdragsgiver (FFO), fant det derfor nødvendig å skyve datoen over årsskiftet.

Formålet med samlingen var todelt. For det første var det viktig for forskerne å få en tilbakemelding på de inntrykkene vi hadde fått fra intervjuene så langt, og om våre oppfatninger var i tråd med de utfordringene og problemstillingene deltakerne hadde sett i egne utvalg. Dernest skulle deltakerne bruke tid sammen på å diskutere aktuelle problemstillinger og endringsbehov med hverandre, for så å lage en prioritering over tiltak for eget fylke eller utvalg frem til neste refleksjonssamling. Notatet bygges derfor videre opp etter en slik tredelt fremgangsmåte, det vil si situasjonsbeskrivelse (basert på intervjuene som er gjennomført), aktuelle problemstillinger/endringsbehov og tiltak/oppfølgingsområder.

På samlingen ble det bekreftet unisont at problemstillingene forskerne presenterte knyttet til sammensetning av utvalgene, arbeidet i utvalgene og betydning/synlighet av arbeidet som gjøres i utvalgene, var gjenkjennelig. Oppsummeringen fra intervjurunden var utgangspunkt for formuleringen av spørsmålene gruppene diskuterte, og sammenfatningen av diskusjonene er sortert tematisk i de tre neste kapitlene.

3. Sammensetningen av utvalgene

Brukerutvalg er nesten, om ikke helt, den enerådende formen for organisert brukermedvirkning i NAV. Brukerutvalgene består av personer som representerer ulike organisasjoner, som igjen organiserer sentrale brukergrupper hos NAV. NAV har mange ulike brukergrupper, og det er et mål at ulike grupper er representert i utvalget, og at disse også representerer brukere som faktisk benytter seg av NAVs tjenester.

Organisasjoner

Referater og mandater (som er tilgjengelig på NAV-kontorenes hjemmesider) for utvalgene som deltar, viser at hvilke organisasjoner og hvor mange som er representert i de ulike brukerutvalgene, varierer en god del, samtidig som det er noen fellesnevner. Utvalgene har alt fra fire til ti brukerrepresentanter, og de største utvalgene finner man på fylkesnivå. Alle som deltar i dette prosjektet, har brukerrepresentanter fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og/eller en annen organisasjon av funksjonshemmede, for eksempel Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) eller et kommunalt råd for funksjonshemmede. Siden både FFO og SAFO er paraplyorganisasjoner av flere organisasjoner av funksjonshemmede, er flere av representantene herfra ført opp med to organisasjoner i brukerutvalget: både FFO (eller SAFO) og interesseorganisasjonen de er medlem i. Av andre organisasjoner er blant annet Kreftforeningen og Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) representert i noen utvalg. Mange av utvalgene har også en eller flere representanter fra eldregruppen, oftest gjennom representanter fra kommunale senior- eller elderråd. Velferdsalliansen er også inne i flere utvalg. Blant andre organisasjoner som er representert i bare ett eller to av de utvalgene som deltar i prosjektet, er Arbeidssøkerforbundet, Aleneforeldreforeningen, Kreativt og mangfoldig arbeidsliv (KREM) og A-Larm. I minst ett utvalg deltar også personer uten organisasjonstilknytning, og som er bedt om å delta personlig av NAV-lederen på grunn av at de har kompetanse og/eller erfaringer NAV-lederen mener NAV-kontoret trenger. Andre grupper som ifølge oversiktene (referater eller mandater) er representert, er innvandrere, ungdommer, fagforeninger (LO (eller andre arbeidstakerorganisasjoner) og lokalt næringsliv. Disse er ført opp som medlemmer i flere utvalg, men intervjuene avdekket at det er svært sjelden noen av disse faktisk kommer når brukerutvalgene har møte.

Representerer utvalget brukerne av NAV-kontoret?

Det er stor enighet om at det er viktig at stort sett alle organisasjonene som er representert i dag, er med. Den største frustrasjonen er knyttet til at det er store grupper som *ikke* er representert eller deltar i brukermedvirkningsarbeidet, med de konsekvenser det har for diskusjonene i brukerutvalget.

«Det er helt åpenbart at utvalgets arbeid preges av at det er en så liten del av brukergruppen som er representert.» (NAV-leder)

«Det å ha organisasjoner som representerer ulike sykdomsgrupper, for å bruke det uttrykket, er jo veldig unaturlig sett i forhold til hvordan vi jobber.» (NAV-leder)

Disse to utsagnene og det neste utsagnet fra tre ulike NAV-ledere er typiske svar NAV-ledere gir når det gjelder hvorvidt representasjonen i utvalget speiler NAV-kontorets brukere:

«Vi har fått et velfungerende brukerutvalg med visse representanter, men det er fra en svært smal del av brukergruppen vår. De representerer en marginal gruppe – for i realiteten er det ingen av dem som er i arbeidsfør alder. De kan kanskje ha noen erfaringer fra tjenestene som NAV-kontoret drifter, men hovedsakelig har de tjenestene som Nav forvaltning drifter, eller pensjon. Ikke NAV-kontoret.» (NAV-leder)

Dette var et kontor der utvalget formelt sett bestod av representanter fra både funksjonshemmede organisasjoner, pensjonist/eldre-sammenslutninger og representanter fra både innvandrersamfundninger og ungdomsmiljøer. Det var dog bare representantene fra eldre og funksjonshemmede som møtte jevnlig på møtene og var med på å prege dem. Dette uttrykkes slik av en NAV-leder:

«Hvis du ser på hvem som oppsøker et NAV-kontor i dag, er det jo folk som står i jobb, og som har blitt syke av forskjellige årsaker, og må skifte arbeid. Og det er arbeidsledige, folk som er fattige og ikke har bolig, som ruser seg, som har store psykiske lidelser, de er det mange av. Og det er mange innvandrere. Og så er det en del som får penger fra NAV. Det er pensjonister og uføre og mange som ikke er i så mye kontakt med oss. Mange av de gruppene organiserer jo disse foreningene, men de har vi mindre å gjøre med enn vi har med de tyngste brukerne, som ikke er organisert. Så det gjør at vi ikke får spisset diskusjonen mot de gruppene som vi egentlig kunne tenkt oss å ha snakket mer om.» (NAV-leder)

En annen NAV-leder kommenterer den samme problematikken slik:

«Jeg tenker at jeg opplever vel til tider at områder som kanskje er litt små, hvis vi tenker stort, får veldig stor plass. Og til det tenker jeg utvalget kanskje ikke nødvendigvis gjenspeiler NAV sine brukergrupper. Det er fint å ha med de som er pensjonister og

er opptatt av pensjonister, og fint å ha noen som er opptatt av sitt område. Men jeg tenker at det mangler litt mer helhetsperspektiv, hva er NAV sitt samfunnsoppdrag og hva vi har som hovedoppgave. Og i forhold til arbeid først, i forhold til prioriterte grupper, så tenker jeg jo at jeg savner innvandrerepresentasjon, noen som representerer ungdom. Funksjonshemmede er jo med, men kanskje i forhold til arbeid, kanskje de er litt godt voksne, de også.» (NAV-leder)

En brukerrepresentant i et annet utvalg snakket om sammensetningen i utvalget slik:

«Det er veldig mye de som på grunn av alder eller funksjonshemming bruker NAV sine tjenester. Du har for eksempel ikke typiske jobbsøkere. Arbeidsledige har du ikke med i forsamlingen. De vil jo være en stor hovedbrukergruppe av NAV-tjenester. Jeg synes for så vidt det er korrekt at de som er der nå, burde være der. Men man burde jo også ha med folk som representerer kanskje mer sosialt vanskeligstilte grupper. For de som representerer seniorenene og funksjonshemmede, er det vanskelig å kalle sosialt vanskeligstilte, det er folk som har helt andre behov.» (Brukerrepresentant)

Det er dog viktig å understreke at informantene mener det er viktig at stort sett alle de gruppene som er representert i dag, fortsetter, men at det burde vært andre brukergrupper også. Betydningen av å ha med for eksempel funksjonshemmede begrunnes slik av en brukerrepresentant:

«En ting er å komme og jobbe på et NAV-kontor med fagbakgrunn. Noe annet er også å kjenne til hvordan er det å leve med en funksjonsnedsettelse. Hvordan løser Kari og Ola med sine utfordringer vanlige hverdagen med jobb og barn og hus og sånn. Det er til stadighet behov for å få økt realkompetansen i NAV på dette. Den er sikkert større på lokalt kontor enn på fylkeskontor. Men jo mer som skal skje lokalt, jo større er behovet for å ha den realkompetansen.» (Brukerrepresentant)

At det kan være en noe smal representasjon i brukerutvalgene, var et tilbakevendende tema i flere intervjuer. Slik sitatene over viser, betyr det at sakene som diskuteres i møtene, kan bli litt «snevre» på to måter: For det første diskuteres først og fremst saker som reflekterer interessen(e) til de som deltar og/eller er representert på møtene, noe som isolert sett også er viktig. Samtidig er disse sakene kanskje ikke det NAV-kontoret selv er mest opptatt av, og de store overordnede sakene blir sjelden diskutert.

Å få andre stemmer inn

Det har vært gjort forsøk på å rekruttere deltakere fra for eksempel ungdomsorganisasjoner eller innvandrereorganisasjoner, men med varierende hell, spesielt på lokalt nivå. NAV-lederne uttrykker (som vist over) at det kunne vært behov for flere og eventuelt andre stemmer i brukerutvalget, mens brukerrepresentantene vi har intervjuet, ikke var like opptatt av dette. Mange NAV-ledere sier de har prøvd å rekruttere andre grupper, men opplever i varierende grad at andre brukergrupper eller representanter for disse:

- mangler formelle møteplasser der representanter kan velges
- ofte skiftes ut
- ikke møter kontinuerlig, eller gir seg etter å ha møtt opp én gang
- ikke gir respons eller svarer på henvendelser
- må ha sterke insentiver for å møte opp (f.eks. bli hentet og kjørt til møtene)

For å få inn disse gruppene kreves ressurser NAV-lederne opplever at de ikke har, og disse brukergruppene forblir dermed underrepresentert i NAVs system for brukermedvirkning på systemnivå.

Alternative møteformer

Andre peker på at det med fordel kunne vært arrangert andre typer møter enn rene brukerutvalgsmøter. Utvalgene kunne for eksempel besøkt opplæringsbedrifter eller avdelinger i NAV, eller NAV kunne kommet på besøk til medlemsmøter i organisasjonene, i ungdomsklubber eller andre møtesteder til de organisasjonene eller gruppene som skal «høres» eller informeres i NAV-sammenheng.

Arbeidslivets representanter

Få utvalg har representasjon fra arbeidslivet – men dette ser ut til å være viktig der de finnes, enten det er fra NHO, fagforeningene eller lokale næringsråd eller arbeidsgivere. Der arbeidsgivere eller andre representanter for lokalt arbeids- eller næringsliv er representert, eller der det holdes fellesmøter mellom brukerutvalg og brukerråd (der næringsrådet og partene i arbeidslivet er representert), er det gode erfaringer med dette. En informant som er brukerrepresentant for det lokale næringslivet i sin kommune, fortalte at deltakelsen hadde vært viktig for å spre informasjon til arbeidsgivere om hva NAV kan tilby, og hva arbeidsgivere kan gjøre for å tilby praksisplasser. Som konsekvens av dette hadde flere vært på arbeidstrening i den bedriften han var i, og to hadde fått fast jobb. Siden det er for få av utvalgene som deltar i dette prosjektet som har representanter fra arbeidslivet kan vi ikke dra noen generelle slutninger om betydningen av slik representasjon, men de gode erfaringene med dette tyder på at dette bør vurderes av flere.

Høy gjennomsnittsalder?

Noen NAV-ledere påpeker at utvalget bærer preg av å ha høy gjennomsnittsalder på de som møter opp, og at de aktive deltakerne stort sett er aktive organisasjonsmennesker som har lang fartstid fra organisasjoner og ulike råd, men liten eller ingen erfaring med selv å være aktiv bruker av NAV-tjenester. Om at gjennomsnittsalderen blir for høy, sier en NAV-leder:

«Hvis du som pensjonist kommer på NAV-kontoret og snakker om pensjon, har det ingen hensikt. Ingen kan noe om det. Så det er ikke noe vits. Så de bør kanskje ikke være med heller da, tenker jeg. Vi må ta en analyse på hvilke grupper vi skal ha med representanter for.» (NAV-leder)

Samtidig er det ikke slik at pensjonistene representerer eldrerådet eller liknende. Mange deltar som representanter fra FFO og/eller en av medlemsorganisasjonene i FFO. En brukerrepresentant tar opp problemstillingen med (for) høy gjennomsnittsalder slik:

«Jeg tror jeg hører til den siste generasjonen som jobber sånn at vi gir av tiden vår til ett eller annet. Det er ikke interessant [...] og så er det jo selvfølgelig det at de som er yngre, har så mye de skal gjøre. De skal på trening og ditten og datten. Så alle sanne frivillighetsting prioriteres helt nederst.» (Brukerrepresentant)

Refleksjon: sammensetning av utvalgene

På refleksjonssamlingen ble informantenes tanker om sammensetningen og representasjonen i brukerutvalget sammenfattet av forskerne. På bakgrunn av dette ble det så organisert gruppediskusjoner der brukerrepresentantene og NAV-lederne hver for seg skulle diskutere sammensetningen av utvalgene. Spørsmålene som ble lagt til grunn for gruppearbeidet, var: Hvem er representert i dag? Hvilke grupper mangler man? Hvordan kan man komme i kontakt med de som mangler? Er det grupper man ikke trenger i utvalgene? Hvilke utfordringer finnes når det gjelder å fange opp kortvarige vs. langvarige brukere av NAV? Etter diskusjonen ble tankene som kom frem i gruppene, fremlagt i plenum.

Momenter fra gruppediskusjonene

I gruppene ble det diskutert om samtlige representanter må være oppnevnt av organisasjoner, eller om også frittstående brukerrepresentanter kunne hentes inn. Det er ikke alltid man finner personer som kan representere alle grupper gjennom organisasjonene, og enkeltpersoner kan ha kompetanse og nettverk blant grupper som i liten grad er organisert. Samtidig påpekte noen at det er viktig at alle brukerrepresentantene har en organisasjon i ryggen, fordi en viktig del av deltakelsen i brukerutvalg handler om å informere om NAVs virksomhet tilbake til egne miljøer og organisasjoner. Frittstående medlemmer av utvalget kan i mindre grad ha en slik funksjon. Det kom tydelig frem at synet på frittstående medlemmer var delt, samtidig som utvalg som har erfaring med dette, også har opplevd disse medlemmene som viktige for utvalgets arbeid. Uansett om medlemmene var valgt inn fra organisasjoner eller personlig utnevnt, ble det også understreket at deltakere som var erfarne, engasjerte og motiverte, hadde best forutsetning for å gi NAV merverdi fra brukermedvirkningen.

Noen mente at gjennomsnittsalderen var for høy og stilte spørsmål ved at så mange pensjonister var representanter. Det ble sagt at dette ikke er en viktig målgruppe for NAVs arbeid siden de i liten grad er berørt av NAVs operative arbeid. Det ble påpekt at det må gjøres noe for å få ned gjennomsnittsalderen i noen av utvalgene, uten at konkrete løsninger ble foreslått.

NAV-kontorene bør uansett vurdere andre former for involvering av lavt organiserte eller ikke-organiserte grupper. Det kan for eksempel arrangeres ad hoc-møter på møteplasser som trekker for eksempel ungdom, i samarbeid med lokale eller regionale innvandrerråd eller møteplasser for personer med rus og/eller psykiatrilaterte lidelser. Det kan også være et poeng å se på tidspunktene for møtene for å trekke inn andre grupper. Legges de til dagtid, kan det være vanskelig for ungdom å komme fra skole eller utdanning. Legges de utenfor normalarbeidstiden, kan det medføre økte utgifter for NAV-deltakerne i utvalget. Årlige møter med ulike brukerorganisasjoner kan også være en måte å få innspill og synspunkter fra flere enn de faste representantene i utvalget, og disse kan være fora for effektiv informasjonsformidling.

Det er behov for mer representasjon eller deltakelse fra arbeidslivets parter, for eksempel arbeidsgiverforeninger eller fagforeninger. En av NAVs viktigste oppgaver er å få flere i arbeid, og da er det avgjørende at man involverer arbeidslivssiden i brukermedvirkningen, siden disse også bruker NAVs tjenester, om enn på en litt annen måte enn de individuelle brukerne eller arbeidssøkerne. Uansett om brukerutvalgene har medlemmer fra arbeidslivet eller ikke, var deltakerne enige om at brukerutvalget bør eller kan vurdere jevnlig møter med lokale næringsråd for å utveksle synspunkter og erfaringer relatert til målet om å få flere i arbeid. Det boligsosiale feltet ble nevnt som et annet eksempel på aktører som kan delta i brukerutvalget, siden kommunen har plikt til å finne midlertidig husvære til den som ikke klarer det selv i følge loven om sosiale tjenester i NAV (Arbeids- og sosialdepartementet, 2010).

Foreslåtte tiltak for å få flere stemmer inn

- Arrangere adhoc-møter på åpne møteplasser for underrepresenterte grupper. Dette kan eventuelt gjøres i samarbeid med lokale eller regionale innvandrerråd eller -organisasjoner eller organisasjoner som jobber med rus-/psykiatriproblematikk
- Årlige møter med ulike organisasjoner der medlemmene likevel møtes
- Trekke inn arbeidslivets parter, enten direkte i utvalget eller gjennom å etablere møteplasser mellom brukerutvalget og lokalt næringsliv
- Tenke utradisjonelt når det gjelder organisasjoner og grupper som bør trekkes inn (for eksempel boligaktører, næringsliv o.a.)

4. Arbeidet i utvalget

Brukerutvalgene har ingen beslutningsmyndighet, og det er helt og holdent opp til NAV-lederne hvordan de velger å samarbeide med brukerutvalget som er knyttet til deres kontor, hvilke saker de informerer brukerutvalget om, og hvordan de bruker innspillene som kommer tilbake fra organisasjonene gjennom brukerrepresentantene. Siden det ikke er noen beslutninger som skal tas i møtene, blir brukerutvalgene først og fremst et forum for informasjonsutveksling og et sted å komme med erfaringsbasert kunnskap som NAV-kontoret kan ha nytte av i sitt arbeid med å gi gode tjenester.

Møtene må derfor planlegges og legges opp slik at det blir mulig for alle å komme med relevante innspill med muligheter til å forberede seg i forkant av møtene. Det må være tid og rom for informasjonsutveksling, og ikke bare enveisinformasjon fra for eksempel NAV-kontoret. Dette betyr også at brukerrepresentantene må ha reelle muligheter til å forberede seg og innhente mer informasjon og opplysninger fra egen organisasjon dersom dette er nødvendig, og det er viktig at de faktisk gjør det. Kunnskap om både NAV og hva det innebærer å være en brukerrepresentant, er viktig for brukerrepresentantene slik at de kan komme med konstruktive innspill til NAV-kontoret.

Sakslisten

I alle utvalgene som deltar i prosjektet, er det først og fremst sakene fra NAV som dominerer sakslisten. Flere NAV-ledere synes dette er frustrerende, fordi dette også innebærer at de får lite tilbake fra brukerutvalget på saker de selv er opptatt av.

«Jeg synes jo det kommer lite saker fra organisasjonene. Det er lite drag i det.»
(NAV-leder)

Blant brukerrepresentantene er det mer blandede synspunkter på dette, samtidig som de aller fleste mener det burde vært flere brukerinitierte saker. Ingen av informantene peker på formelle hindre for at brukerrepresentantene kan melde inn saker, men at det bare ikke skjer – eventuelt at det meldes inn en sak i ny og ne. Bare unntaksvis melder brukerrepresentantene inn saker de er interessert i, før sakslisten settes opp. I det ene utvalget som jevnlig har saker som er meldt inn fra brukersiden, skjer dette som en konsekvens av systematisk planlegging (se eget avsnitt om dette senere). Følgende utdrag fra et intervju med en brukerrepresentant er ganske typisk for holdningen til mange: Det er ikke muligheten til å melde saker inn som mangler, men tid og initiativ fra brukerrepresentantene og indirekte også organisasjonene de representerer.

Intervjuer: Har dere mulighet til å melde inn egne saker?

Brukerrepresentant: Ja, det er det også muligheter til, men det skjer aldri.

Intervjuer: Har du noen formening om hvorfor det ikke skjer?

Brukerrepresentant: Nei, det vet jeg ikke. Det har vi lurt på lenge. Men folk har dårlig tid, jeg vet ikke helt.

Intervjuer: Så det er sakene som NAV setter på dagsorden som blir diskutert.

Brukerrepresentant: Ja. Man har et forbedringspotensial der.

Intervjuer: Da er jo det mer på brukerne selv – og ikke nødvendigvis fra NAVs side?

Brukerrepresentant: Ja, det ligger på brukersiden.

Intervjuer: Det er ikke noe hos NAV eller møteformen som hindrer at saker blir tatt opp fra brukerne?

Brukerrepresentant: Nei, det vil jeg ikke påstå.

De aller fleste sakene som tas opp, kommer fra NAV-kontoret og bærer preg av å være rene informasjonssaker. Brukerrepresentantene er klar over og føler at de kan melde inn saker selv, men dette skjer bare unntaksvis. utfordringer det pekes på, er manglende kontakt med eller tilbakemeldinger fra den organisasjonen man representerer i utvalget, manglende kunnskap om NAV og mangel på kontinuitet og tid til å engasjere seg.

Systematisk arbeid for å få inn saker fra brukerrepresentantene

I en av regionene som deltar, utarbeider en av de store organisasjonene som er representert både på regionalt og lokalt nivå, en liste over prioriterte områder som man ønsker å få diskutert i NAVs brukerutvalg gjennom en gitt periode. Denne listen brukes når sakslisten for møtet på regionalt nivå settes opp. På hvert møte er det en eller to såkalte temasaker, og disse temasakene hentes gjerne fra listen over prioriterte områder. Listen blir et arbeidsverktøy som har flere positive effekter. For det første sikrer den at møtene ikke bare inneholder informasjonssaker fra NAV til brukerrepresentantene. For det andre gir listen brukerrepresentantene mulighet til å fremme og diskutere saker som har forankring i egen organisasjon. Når et bestemt område blir satt opp som tema for et møte i brukerutvalget, får listen en tredje funksjon: Selv om sakene ikke nødvendigvis representerer saker NAV-kontoret jobber konkret med på et gitt tidspunkt, bidrar temasaken til å kaste lys over dette området og gjør at de ansatte må se over hvordan NAV-kontoret jobber med eller forholder seg til det temaet som skal diskuteres. På denne måten kan en sak som kanskje har vært nedprioritert (i øynene til en brukerorganisasjon), bli prioritert opp, selv om det sjelden er konkrete forslag til endringer som diskuteres på møtet. En av brukerrepresentantene sier også at i begynnelsen kunne forespørselene om orientering møte noe motstand hos NAV-kontoret ved at de sa de ikke ønsket å snakke om for eksempel temaet arbeidsavklaringspenger. Dette har endret seg mye de siste årene, og nå opplever brukerrepresentanten at brukerutvalget får svar på sine spørsmål. Hvis det er noe som må undersøkes nærmere, kommer eventuelt svarene på neste møte. Denne brukerrepresentanten opplever derfor at brukerrepresentasjonen i seg selv har en verdi, selv om han ikke kan peke på saker der utvalget har hatt konkret

betydning. Det viktige er at representanter fra brukerne er til stede, og at NAV-kontoret må snakke med dem om de temaene og spørsmålene de har.

Et annet lokalt utvalg har «informasjon fra organisasjonene» som fast post på sakslisten. Dette er ikke like forberedt og systematisk som eksempelet med såkalte prioriterte områder (over), men ser også ut til å ha positiv effekt på hvordan brukerrepresentantene forbereder seg til møtet. Denne posten på sakslisten fordrer at representantene forbereder seg før møtet, og i dette utvalget kommer også flere saker *fra* organisasjonene til NAV. Å innføre et fast punkt med informasjon fra organisasjonene er et godt eksempel på et enkelt grep som kan påvirke arbeidsformen i utvalget. En annen fordel med denne formen er at alle brukerrepresentantene har samme mulighet til å legge frem saker, mens det første eksemplet (med lister over prioriterte saker) forutsetter at brukerrepresentantene kommer fra store og velfungerende brukerorganisasjoner som selv jobber på denne måten. Å lage en slik liste kan være utfordrende for brukergruppene det er vanskelig å få med i brukerutvalget, som for eksempel ungdom.

Innspill fra og kontakt med brukerorganisasjonene

Det varierer stort mellom de intervjuede brukerrepresentantene hvor god og jevnlig kontakt de har med den organisasjonen de er satt til å representere i utvalget. Noen er tillitsvalgt på sentralt nivå i organisasjonen og har god tilgang til relevante diskusjoner og synspunkter på saker som tas opp i brukerutvalget de er medlemmer av. Disse har også kanaler for å videreformidle informasjon (inkludert referater) fra møtene til organisasjonen de representerer. Andre opplever at de takker ja til å stille på vegne av en organisasjon de er medlem, og eventuelt kanskje har et lite lokalt verv i, for så å oppleve at de opererer helt på egen hånd i brukerutvalget. Disse kan ha minimal kontakt med organisasjonen, og de har få eller ingen muligheter til å hente inn informasjon de trenger derfra før møtene, eller spille saker tilbake til organisasjonen etter møtene.

En brukerrepresentant som diskuterte denne problematikken, hadde også noen forslag til grep organisasjonene selv måtte ta for å forbedre situasjonen på brukermedvirkningsområdet:

«Det betinger at du som brukerrepresentant mestrer noe av det systemet for å få tak i informasjon. Og så betinger det til en viss grad at organisasjonene har ressurser eller personer som kan sitte og finne frem til dette. Jeg og en del andre gjør dette i tillegg til annen jobb. Da er det kanskje en dags arbeid å ta en sjekkrunde på det [som skal diskuteres]. Men det må gjøres. Det har skjedd en endring i kravene til brukerrepresentantene. Organisasjonene burde kanskje ha en som server brukerrepresentanter. I hvert fall så må både organisasjonene bruke tid på å skaffe til veie fakta, og brukerrepresentanten må bruke tid på å skaffe til veie fakta. Det betyr at sakene må forberedes lenger, og det kreves mer forarbeid.» (Brukerrepresentant)

Spesielt for representantene i brukerutvalg i kommuner med få innbyggere kan tilgang til informasjon og ressurser være dårlig:

«Det er så få arenaer for å drøfte dette her i en liten kommune. Du har nok av folk med ulike diagnoser som kunne bidratt, men det er så få, det er ikke noen organisasjon bak det. Derfor må du på fylkesnivå for å finne en organisasjon og en arena for å drøfte ting. Det er en del av utfordringene som en liten kommune står overfor.» (Brukerrepresentant)

Når kontakten med organisasjonen er liten eller helt fraværende, kan det dermed stilles spørsmål om representasjonen er reell, eller om disse personene først og fremst blir sittende med egne erfaringer og egen kunnskap i brukerutvalget. Representantene kan ha prøvd å få innspill fra egen organisasjon, men opplever at ressursene og kunnskapene om NAV kan være begrenset:

«Hvis jeg spør dem om de har saker de vil at jeg skal ta med dit, så sier de at nei, det er ikke noe vits. Det blir nå bare sånn. Det hører jeg de andre si også: Nei, det blir nå ikke noe annerledes. Så de er ikke noe flinke ute i organisasjonene til å komme med saker, nei, egentlig.» (Brukerrepresentant, lokalt)

Informantenes erfaringer viser at både NAV og organisasjonene må ta større ansvar for at brukerrepresentantene får opplæring og tilgang til de ressursene de trenger for å drive god og aktiv brukermedvirkning. Dette kan samtidig være en stor utfordring å prioritere spesielt for små organisasjoner og mindre NAV-kontorer.

Mangel på relevante tilbakemeldinger

En gjentakende tematikk i intervjuene er at det er vanskelig å få diskusjonen i utvalgene til å føles relevant for det enkelte NAV-kontoret. Dette henger i all hovedsak sammen med to forhold. For det første er NAV en komplisert organisasjon der mange tiltak og bestemmelser planlegges eller vedtas på helt andre nivåer eller enheter enn et lokalt NAV-kontor. For det andre mangler flere brukerrepresentanter tilstrekkelig kunnskap om NAV og hvordan NAV er bygget opp. For at brukerne skal kunne komme med relevante innspill, kreves det god kjennskap til hvordan NAV er organisert.

Komplisert organisasjon

Det er i dag ingen formalisert kontakt mellom brukerutvalgene eller noen form for koordinering av innspillene fra brukerutvalgene. Dette kan gjøre at brukerutvalgene hverken opplever at de har betydning for det lokale NAV-kontoret (fordi sakene kommer fra et annet nivå), eller for NAV som sådan, slik denne NAV-lederen er inne på:

«Utvalget har egentlig ikke så store muligheter til å påvirke, for vi får veldig tydelige føringer fra sentralt hold med standarder på hvordan arbeidet skal utføres i NAV-kontor. Det å informere brukerorganisasjonene om hva de kan forvente seg når de kommer til et NAV-kontor, det er viktig. For det er jo enda et brukerutvalg på nivået over oss, som er med å ta del i standardene og det arbeidet som direktoratet pålegger oss igjen. Så det er jo en kjede her som ikke helt henger sammen. Så det hadde vært viktig at brukerutvalget sentralt hadde et nettverk ut mot de lokale utvalgene. Mot neste nivå. Da kunne det kommet signaler på hva de synes var strategisk viktige saker å ta opp i det enkelte fylket, så man fikk jobbet systematisk med det.» (NAV-leder)

Kontakten mellom fylkesleddet og de lokale kontorene synes å være tilfeldig, samtidig som flere av de som er intervjuet, etterlyser mer kontakt på tvers av ulike nivåer og mellom utvalg i ulike kommuner, slik informanten bak sitatet under også er inne på:

«Det er lite av det som tas av beslutninger som vi har noen særlig påvirkning på. For eksempel får du ikke penger lenger enn fire år, og vi kan bare informere om implikasjonene. Og dette gjør vi kanskje litt også fordi vi må gjøre folk litt kjent med hvilke rammevilkår vi jobber under, og det er en viktig forutsetning. En annen diskusjon er sikkerhet, som er om hvordan vi innretter tjenesten i førstelinja i et NAV-kontor. Vi har stor påvirkning på det i NAV-kontorene. Og vi gjør grep. Men der igjen er det det lokale brukerutvalget som har mest å si – på selve utøvelsen. I fylkesleddet er det mer det at vi overvåker, vurderer om vi skal gå inn med tiltak, vi måler, vurderer om kvaliteten i tjenesten er bra nok. Det er mer den informasjonen vi prøver å videreføre til brukerutvalget. Det er ikke vi som gjør tjenesten, det er et annet nivå, som består både av kommunene og stat. Så det er et komplisert landskap å jobbe i.» (NAV-leder)

Flere NAV-ledere peker på at det kunne vært mer formalisert samarbeid på tvers av nivåene (sentralt, regionalt og lokalt) for å systematisere brukermedvirkningen mer enn hva som er tilfelle i dag:

«Vi sitter jo på hver vår tue og snakker om de samme tingene, og så blir det lite ut av det. Det er det som plager meg, at vi bruker mye tid i fylkene på å snakke om ting som egentlig er veldig gjennomorganisert og veldig styrt og veldig tilrettelagt på landsbasis. Hvis NAV-kontorene skal ha veiledningsundervisning, så er det styrt sentralt fra hvordan det skal være og kommer levert som pakker til oss. [...] Det er mange ting å snakke om. Men det blir med snakket og får lite konsekvens for brukerne hvis man ikke legger en strategi og konsentrerer oss om noen ting. Også for organisasjonenes del blir det lettere å ta diskusjonen internt hvis det er færre tema.» (NAV-leder)

Denne NAV-lederen peker også på at dersom det hadde vært færre saker og i større grad eventuelt også mer koordinert hvilke saker som skulle tas opp i brukerutvalgene, kunne det også være mer ressursparende for organisasjonene, siden de kunne konsentrert seg om færre saker og gitt veiledning til sine brukerrepresentanter i flere regionale og lokale utvalg samtidig.

Sakene behøver ikke nødvendigvis å komme ovenfra og ned – det kan også være en mulighet for lokale utvalg å spille inn saker som kan tas oppover i systemet, slik informanten bak sitatet under peker på. Dette fordrer dog at det er åpne kanaler mellom lokale og regionale NAV-kontorer og brukerutvalg.

«Jeg tror det med kontakten mellom brukerutvalg på lokalt nivå og vårt kan være en nøkkel til forbedring. At saker fremmes nedenfra og opp. Og at de lokale kunne problematisert ting som vi på fylkesnivå kunne jobbet videre på og gjort en jobb for dem, da. Jeg tror noe mer formalisert kontakt mellom utvalget på fylket og de lokale hadde gjort det mer spennende. Da kunne vi jobbet med reelle saker, istedenfor bare informasjon.» (NAV-leder)

En større samordning av saker kan muligens føre til en mer systematisk diskusjon rundt viktige saker ved at referatene fra disse diskusjonene sendes oppover eller nedover i systemet. På denne måten kan brukermedvirkningen bli mer gjennomgående – fra det lokale NAV-kontoret til direktoratsnivå. Ved å samle ulike synspunkter på samme sak kan det kanskje også bli lettere å se de store linjene for brukerne.

Kunnskap og opplæring

I tillegg til at mye av det NAV gjør i liten eller ingen grad kan påvirkes av lokale brukerutvalg, er det også en utfordring for mange brukerrepresentanter å forstå hvordan NAV jobber, hvordan det er organisert – og for de lokale brukerutvalgene også å forstå arbeidsdelingen mellom henholdsvis statlig og kommunal del av NAV-kontoret. Flere uttrykker at det å delta i brukerutvalget er lærerikt, men det betyr også at det kanskje er et læringsbehov hos representantene:

«Det er veldig nyttig å ha vært med. Det har vært lærerikt. Når jeg sier det har vært lærerikt, så vil er det et visst vekstpotensial for oss som er brukerrepresentanter i å bli bedre og kanskje noe mer strukturert i forhold til det vi skal bidra med i den sammenhengen der. Så – har etterlyst en bedre utdanning, perfeksjonering av representantene som skal ut som brukere i de ulike plassene.» (Brukerrepresentant)

FFO har tidligere hatt et opplæringsprogram for brukerrepresentanter (Andreassen, Breit, & Legard, 2012), som ble avsluttet i 2012. Samtalene med informantene tyder på at det er et kontinuerlig opplæringsbehov og at det er behov for jevnlig påfyll og opplæring for samtlige brukerrepresentanter. Behovet for opplæring er både relatert til hvordan NAV jobber, og til hva rollen som brukerrepresentant innebærer.

Det ble også påpekt av noen informanter at det er viktig at representantene får mulighet til å delta over flere år for å sikre kontinuitet og ivaretagelse av den kompetansen som bygges opp. Samtidig kan dette bidra til å holde på «profesjonelle brukere» som ikke lenger er aktive brukere av NAVs tjenester/ytelser, så det bør samtidig være en form for jevnlig utskifting for å sikre at representantene har «oppdatert» erfaring.

Refleksjon: arbeidet i brukerutvalgene

Gruppediskusjonene i brukerutvalgene var basert på disse spørsmålene: Har man retningslinjer/eller avklarte forventninger til arbeidet i utvalget? Hvordan kommer brukerorganisasjonene mer på banen (formøter, «info fra brukerne» e.l.)? Kommer man tidlig nok inn i sakene? Bestemmes prioriterte temaer på møtene av NAV-kontoret eller brukerrepresentantene?

Opplæring ble trukket frem som en kritisk faktor av deltakerne på refleksjonssamlingen. Mange brukerrepresentanter sliter med å forstå hvordan NAV jobber, og på hvilke nivåer og avdelinger ulike saker behandles eller vedtas. Det kan være vanskelig å vite om man gir relevante tilbakemeldinger. Det må være en kontinuitet i opplæringsarbeidet som gjør alle brukerne bedre rustet til å delta i diskusjoner og komme med tilbakemeldinger som er meningsfulle for NAV-kontoret og de som jobber der. Det ble sagt at NAV bør ta ansvaret for denne opplæringen. Noen organisasjoner (for eksempel FFO) har drevet opplæring for egne brukerrepresentanter, men det har vært i avgrensede perioder og bare for noen få av brukerrepresentantene.

I tillegg til at det ble påpekt et behov for systematisk opplæring, kom det også forslag om andre måter å øke kompetansen i utvalget. Utvalget må få mulighet til å bli bedre kjent med NAVs arbeid, og møtene kan for eksempel organiseres slik at man får møte flere ansatte på NAV-kontoret, eller at man får omvisning og observasjon i mottakskalene/skrankeområdet på kontoret. En del brukerrepresentanter har lite direkte erfaring med å bruke det lokale NAV-kontoret, og det kan være behov for økt kunnskap om hvordan førstelinjetjenesten fungerer. En annen måte å øke kunnskapen og gjøre brukerrepresentantene mer forberedt på er gjennom å arrangere åpne formøter, der også andre enn de faste brukerrepresentantene kan delta og komme med innspill.

Det er også viktig at organisasjonene engasjerer seg mer i brukermedvirkningsarbeidet, slik at brukerrepresentantene kan få innspill og synspunkter på saker som kommer opp på møtene. Dette kan for eksempel skje gjennom å opprette møteplasser for erfaringsutveksling, ha en veiledningstjeneste for brukerrepresentanter eller organisere opplæring. I ett av fylkene arrangeres det også årlige møter mellom NAV og de store brukerorganisasjonene, og det kan være en modell også andre kan vurdere.

Uansett hvilken ledermodell utvalget har (NAV-leder fungerer som leder for utvalget, en brukerrepresentant fungerer som leder, eller lederfunksjonen går på omgang mellom NAV og brukerrepresentant), ble det poengtert at det er viktig at NAV har sekretariatfunksjon. Det ble pekt på at brukernes eierforhold til utvalget øker dersom en bruker fungerer som leder av utvalget, samtidig som intervjuene viser at brukere har vært uvillige til å påta seg dette ansvaret i flere utvalg.

Deltakerne var opptatt av at det må bli større grad av samhandling og informasjonsdeling på tvers av utvalg og til og fra de ulike nivåene. Lokale utvalg må ha kontakt med regionale utvalg, som bør ha kontakt med brukerutvalget på direktoratsnivå. Slik det er nå, opplever deltakerne at det kan være tilfeldig hva som diskuteres, og brukerrepresentantene er usikre på om deres synspunkter blir gjort kjent på nivået hvor planer og strategier blir vedtatt. En samkjøring av saker som skal diskuteres i brukerutvalgene, kan gjerne komme fra sentralt hold, men dette krever også at det blir et system for tilbake-

meldinger og informasjon på tvers av ulike nivåer i NAV. Det ble i denne sammenheng en påpekt at brukerutvalgene også kunne vurderes til å gjelde for hjelpemiddelområdet, for på denne måten å kunne komme med innspill til et bredere spekter av NAVs tjenester og ytelser. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble også oppfordret til å bli tydeligere på de sakene som sendes derfra og vise på hvilken måte sakene har relevans for brukerne, og hvilke momenter det er viktig å informere videre om.

Det kan også være en idé å prøve ut sammenslåing eller felles utvalg for flere NAV-kontorer. Noen fylker har erfaringer med en slik modell, og disse erfaringene bør vi se nærmere på i løpet av dette prosjektet. En slik modell betyr at flere NAV-ledere møtes på samme møter med brukerrepresentantene.

Foreslåtte tiltak for å bedre arbeidet i utvalgene

- Det bør arrangeres møter mellom utvalget og ansatte på NAV-kontoret. Dette kan være spesielt relevant for nye ansatte og ved utskifting av utvalgsmedlemmer.
- Organisasjonene bør systematisere sin oppfølging av brukerrepresentantene, for eksempel ved å opprette møteplasser og veiledning for brukerrepresentanter.
- Samarbeid og informasjonsutveksling mellom brukerutvalg på tvers av nivåer og regioner bør formaliseres.
- Sentralt forberedte saker for diskusjon i brukerutvalgene kan gjøre diskusjonene mer systematiske og gjennomgående.
- Små NAV-kontorer kan vurdere å ha felles brukerutvalg for å minske presset på organisasjonene og muliggjøre bredere representasjon.

5. Betydning og informasjon

Brukerutvalgene eksisterer ikke for sin egen skyld og må ha en betydning ut over seg selv. På en eller annen måte må både NAV-lederne (som representerer NAV-kontoret) og brukerrepresentantene (som representerer ulike organisasjoner) se en merverdi ut over selve møtene i brukerutvalget. Derfor var også arbeidet som gjøres mellom og ut fra møtene, tema for intervjuene med NAV-lederne og brukerrepresentantene.

Informasjon om og fra brukerutvalgene

Samtalene rundt utvalgenes arbeidsform og sammensetning av sakslisten viste at møtene i stor grad bærer preg av informasjonsutveksling mellom NAV-kontoret og brukerrepresentantene, og at det sjelden oppstår reelle diskusjoner. Samtidig er informasjonsutveksling et viktig aspekt ved brukermedvirkningen – men bare hvis informasjonen spres videre etter møtene til organisasjonene som er representert, og til de ansatte på NAV-kontoret.

Synlighet utad

På de fylkesvise nettsidene til NAV er «brukermedvirkning» oppført som et fast punkt på den standardiserte navigasjonsmenyen til venstre på hjemmesiden, og informasjonen er lett å finne frem til. På siden om brukermedvirkning på regionalt nivå er det som oftest en oversikt med mandatet til brukerutvalget, navn på representantene og referater fra møtene. Det varierer hvor oppdatert denne informasjonen er. På noen av sidene er det lenker videre til lokale brukerutvalg. Det er langt større variasjon i informasjonen om de lokale utvalgene. Noen har oppslag om brukerutvalget på den lokale hjemmesiden for NAV-kontoret, mens andre ikke har noe informasjon om brukermedvirkningen på nett, selv om de har eget brukerutvalg. På lokalt nivå er det i stor grad nødvendig å kjenne til at det eksisterer et brukerutvalg for å kunne finne informasjon om det på NAVs nettsted. På noen NAV-kontorer er det oppslag om brukerutvalget og dets medlemmer i publikumsmottaket, og ett utvalg oppgir at de har en postkasse der de som oppsøker mottaket, kan gi tilbakemeldinger som tas videre til brukerutvalget.

Synlighet innad

Med få unntak gjøres møtereferatene kjent for de andre ansatte på NAV-kontoret. Dette skjer ifølge de tillitsvalgte vi har snakket med, helst i form av muntlig informasjon på etterfølgende personalmøter og ved at referatet legges ut på intranettet. På de fleste kon-

torene er de ansatte kjent med brukerutvalget, og det hender også at ansatte deltar som sakkyndige dersom det er behov for det. Det er en del variasjon mellom kontorene i hvordan NAV-lederne sprer informasjon videre, men følgende utsagn kan stå som et eksempel på hvordan NAV-lederne informerer videre fra møtene:

«Alle referater blir videresendt til NAV på fylkesnivå. Når det gjelder saker som kan ha noe betydning for selve kontoret, så finnes en mappe, ikke fysisk, men elektronisk, som hvem som helst kan tittle på. Er det en sak som har litt større interesse, blir det tatt på personalmøtet.» (NAV-leder)

Ifølge NAV-lederne har de ansatte også mulighet til å komme med saker til brukerutvalget, men dette skjer så å si aldri.

Brukerutvalgets relevans for NAV-kontoret

Selv om de fleste NAV-lederne og brukerrepresentantene sier at selve arbeidsformen og møtene fungerer greit, er det langt fra like stor tilfredshet med betydningen av utvalget og hvilken relevans det har for det lokale NAV-kontoret. Frustrasjonen uttrykkes slik av to NAV-ledere:

«Når man sitter med den møteformen som har null betydning for både oss og utvalget, da er det ikke liv laga. Drømmen er jo at dette blir godt fungerende, noe som er viktig for representantene som sitter der. Sånn sett kommer dette prosjektet til riktig tid. Nå er det litt på vippen her.» (NAV-leder)

«Vi har noen diskusjoner, men ingen er av den art og grad at det fører til endring i NAV-kontoret, nei. Det er mest informasjon om det er endring av regler, og da kan de ha synspunkter. Men det er noe vi ikke har innvirkning på, på hvordan lover og regler er laget da. Det er lite innvirkning på NAV-systemet og lite ringvirkninger inn i organisasjonene. Vi blir en liten klubb som sitter og diskuterer saker, og så venter man på neste møte.» (NAV-leder)

Brukerrepresentantene vi har snakket med, er ikke like pessimistiske med hensyn til utvalgenes betydning. Selv om de færreste kan peke på konkrete saker der utvalget har hatt betydning, blir bare det å møtes fremhevet som en viktig faktor, slik denne brukerrepresentanten sier det:

«Sånn som det har fungert til nå, har det en betydning som en arena der man har sjansen til å møtes og utveksle litt informasjon og synspunkter. I liten grad et organ der det fattes vedtak, men viktig for kontakten.» (Brukerrepresentant)

Dette er også i tråd med andre brukerrepresentanter som peker på at dialogen i seg selv skaper transparens og har egenverdi.

En tidligere undersøkelse blant brukerrepresentanter og NAV-ansatte har pekt på at det i de utvalgene som synes å fungere best, også er ledere som aktivt tar i bruk utvalgene ved å etterspørre synspunkter på konkrete saker, og som møter brukerrepresentantene på den banehalvdelen de er på. Lederne tar her høyde for at brukerrepresentantene ikke er profesjonelle, og forholder seg også aktivt til innspill som ikke nødvendigvis kan plasseres innenfor det som er NAV-lederens formelle ansvarsområde (Andreassen et al., 2012). Det er mulig å se liknende tendenser i vårt materiale. Samtidig er det NAV-ledere som gjerne skulle hatt mer oppdaterte brukerrepresentanter med mer aktivt samarbeid med organisasjonene, slik som denne:

«[Brukermedvirkningen] er ikke reell. De har aldri tatt opp en eneste sak. Jeg tror ikke de diskuterer i sine egne organisasjoner. Jeg tviler også på om de tar med seg noe spesielt fra utvalget fra møtene tilbake til organisasjonene sine. Så sann sett – konklusjonen er at brukerutvalget i [småby] fungerer veldig dårlig ut fra intensjonene. Det fungerer så dårlig at vi lurer på om det er vits å fortsette med det.» (NAV-leder)

En annen NAV-leder etterlyser også mer engasjement fra organisasjonene og brukerrepresentantene:

«Jeg tror sentrale deler av organisasjonen på fylkesplan må være mer aktiv og plukke ut hvilke lokale representanter som skal være med, og de skolerer dem godt og informerer dem. Det må være folk som er interessert i det, som har en viss organisasjonsmessig bakgrunn, og som har tyngde i synspunktene de fremmer. Man kan ikke bare sitte og høre hva som skjer i NAV, for da skjer det ingenting.» (NAV-leder)

I undersøkelsen til AFI (Andreassen et al., 2012) kom det, som beskrevet over, frem at det ikke bare er brukerrepresentantenes kunnskap, engasjement eller forankring i egen organisasjon som er avgjørende for at brukermedvirkningen skal fungere etter hensikten. Dette bekreftes om man ser på erfaringene til et av de utvalgene som ser ut til å fungere best i vårt materiale. Her er det en NAV-leder som forholder seg aktivt til utvalget og trekker inn de andre ansatte på kontoret. Alle nyansatte blir invitert med på et møte i brukerutvalget for å bli kjent med det og hva som diskuteres der. Dette er også kontoret med en egen postkasse i publikumsmottaket. På dette kontoret ser det med andre ord ut til å være en strategi rundt bruken av og betydningen til utvalget, og NAV-lederen sier:

«Jeg føler litt at det er litt eksamenen min, men også at det er de som er på en måte litt min symbolske arbeidsgiver som sier meg hva jeg skal gjøre, og som pålegger meg å gjøre de og de tingene. Så hver gang jeg har brukerrådsmøte, så opplever jeg jo at det er «sjefene mine» som sier meg hva jeg skal gjøre.» (NAV-leder)

Det er med andre ord ikke bare opp til brukerrepresentantene hvordan brukermedvirkningen fungerer. NAV-lederens forventninger til utvalget kan ha vel så stor betydning. Hvis brukerutvalgene og møtene der betraktes som en plikt snarere enn en mulighet, kan man også tenke seg at potensialet ikke utnyttes godt nok. Samtidig er det viktig at både organisasjonene og NAV tar kunnskapsbehovet hos brukerrepresentantene på alvor, og opplæringen bør om mulig bli mer systematisk enn den er i dag.

Refleksjon: brukerutvalgets betydning

I gruppearbeidet på refleksjonssamlingen ble det diskutert videre hvordan man kan sikre at utvalget er kjent og brukes av dem som skal bruke det. Dette var igjen basert på hva forskerne la frem fra intervjuene, og gruppene var delt inn etter hvilken funksjon deltakerne hadde i utvalgene (brukerrepresentant eller NAV-leder/ansatt).

Flere påpekte at utvalgene måtte gjøres mer synlige, og deltakerne mente at dette var enkelt å gjøre. Utvalget må være synlige på NAV-kontorets hjemmeside og i form av oppslag på NAV-kontoret. Her bør det være navn på medlemmene i utvalget og kontaktinformasjon til sekretariatet for utvalget. På hjemmesiden må det være enkelt å finne frem til utvalget, referatene og mandatet. Noen påpekte at man kunne risikere å bli kontaktet av frustrerte enkeltbrukere dersom navnet på medlemmene i brukerutvalget ble kjent, og dette er en avveining noen kanskje vil ta før kontaktinformasjon deles. Facebook og sosiale medier er også en kanal som bør vurderes for å styrke kontakten med andre utenfor brukerutvalget.

Flere synes det er utfordrende med manglende kontakt eller informasjon tilbake til organisasjonene og mener det bør lages en plan for viderefremming av informasjon videre til organisasjonene.

En post- eller forslagskasse kan gjerne settes opp i mottaksområdet på NAV-kontorene slik at enkeltpersoner kan komme med innspill og være anonyme om de ønsker det. Disse innspillene kan eller bør diskuteres på møtene i brukerutvalget og vil hjelpe brukerrepresentantene i sitt arbeid.

Det er også viktig at arbeidet i brukerutvalgene blir kjent innad i NAV-kontoret. På ett av kontorene som var til stede på refleksjonssamlingen, må alle nyansatte være med på et møte i brukerutvalget for å bli kjent med dette og synspunktene derfra. Det er også viktig med rutiner for å gjøre referatene og synspunktene til brukerrepresentantene kjent for de andre ansatte på kontoret.

Foreslåtte tiltak for å øke betydningen og synligheten av brukermidvirkningen

- Henge opp informasjon om utvalget i publikumsmottaket og oppdatere/gjøre informasjon lett tilgjengelig på NAV-kontorets hjemmeside
- Vurdere bruk av sosiale medier for å nå ut med informasjon
- Post/forslagskasse i publikumsmottaket på de lokale NAV-kontorene
- Gjøre alle nyansatte kjent med brukerutvalget
- Utarbeide plan for videreformidling av informasjon til organisasjonene

6. Sammenfatning og prioriteringer til neste refleksjonssamling

Det var ingen av informantene eller deltakerne på refleksjonssamlingen som stilte spørsmål ved selve ideen om brukermedvirkning og brukerutvalg, men mange utvalg synes det er vanskelig å få brukermedvirkningen til å fungere på en meningsfull måte. Brukermedvirkningen kan og må med andre ord videreutvikles slik at kunnskapspotensialet som ligger i brukermedvirkning, i større grad kan omsettes i praksis. Grunnlaget for brukermedvirkning er nettopp at brukerne og brukerutvalgene representerer kunnskap NAV trenger i sin praksis, men dette fordrer også at brukermedvirkningen er organisert på en slik måte at kunnskapen kan tas i bruk av de som jobber i NAV.

Det informantene har fortalt i den første intervjurunden, stemmer godt med tidligere undersøkelser av brukerutvalgene og brukermedvirkningen i NAV (Andreassen, 2009; Andreassen et al., 2012; Sentralt brukerutvalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). Representanter fra organisasjoner av/for funksjonshemmede og ulike diagnosegrupper dominerer utvalgene, sammen med representanter fra organisasjoner eller råd for eldre/seniorer. Noen utvalg synes å være godt fungerende med aktive representanter og NAV-ledere som får mye ut av diskusjonene med utvalget. Andre strever med at bare «smale» grupper møter opp og at diskusjonene blir preget av dette. Omtrent samtlige kontorer har problemer med å få representanter fra ungdom, innvandrere og rus/psykiatri-grupper til å møte.

Møtene preges i stor grad av informasjonsutveksling med hovedvekt på informasjon om og fra NAV med få saker fra organisasjonene. Det er få reelle diskusjoner, og dialogen er preget av spørsmål-svar-kommunikasjon. Informasjonsutvekslingen er i seg selv ikke uten verdi siden det kan medvirke til større åpenhet/transparens og kommunikasjon om hvordan NAV jobber. Samtidig kan det være vanskelig å se hvilken konkret betydning brukerutvalgene har for måten NAV planlegger og gjennomfører sine tjenester når det stort sett bare informeres om tiltak som allerede er vedtatt eller er i ferd med å gjennomføres. En annen årsak til manglende diskusjoner kan være usikkerhet eller manglende innsikt i hvordan NAV er organisert og jobber. Opplæringsbehovet synes å være kontinuerlig.

Betydningen av utvalgene var en gjentakende bekymring spesielt hos NAV-lederne, men også hos en del av brukerrepresentantene. Flere NAV-ledere ga uttrykk for at møtene var drevet av plikt snarere enn på grunn av reell nytte. Også brukerrepresentantene var usikre på hvilken betydning deres deltakelse egentlig hadde.

Prioriteringer etter første refleksjonssamling

På formiddagen ble deltakerne delt inn i grupper etter hvilken rolle de hadde i brukerutvalgene (henholdsvis NAV-leder eller sekretær for utvalget). Etter lunsj ble deltakerne gruppert etter fylke, og gruppene skulle prioritere arbeidet frem til neste samling. Deltakerne ble bedt om å prioritere saker etter en matrise som delte inn saker i viktige/mindre viktige og lette/vanskelige. Lette og viktige saker er saker det ikke trengs vedtak på, eller som ikke må diskuteres med andre parter. Dette er saker som bare kan gjennomføres, og som bør gjennomføres fort. Viktige, men vanskelige saker krever mer planlegging og kan ta lengre tid. Det kan diskuteres om man skal bruke tid på mindre viktige, men lette saker – samtidig som dette er saker som antakeligvis ikke krever mye innsats for å få gjort. De vanskelige og mindre viktige sakene er det neppe grunn til å bruke mye tid på.

Denne matrisen er en sammenfatning av prioriteringene som ble gjort i de ulike gruppene.

	Lett	Vanskelig
Viktig	<ul style="list-style-type: none"> • Økt synlighet, oppslag i publikums-mottak/skranker • Informasjon om utvalget på hjemmesidene • Langtidsplanlegging av møtedatoer • Dele referater med NAV på fylkesnivå • NAV på fylkesnivå kommer med innspill på saker til lokalt/kommunalt nivå • Invitere brukerrepresentanter på personalmøte i NAV • Møter mellom brukerrepresentanter og andre brukere • Bedre informasjon i forkant av møtene om hvilke saker som skal tas opp, og innholdet, så representantene kan forberede seg bedre 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere støttefunksjoner/rådgivere som kan bistå eller støtte brukere i en saksbehandlingssituasjon • Årlige møter med lokal næringslivforening • Utfordre medlemmene til å jobbe med kontakten med egen organisasjon • Opprette arbeidslivsutvalg
Mindre viktig		

Typisk nok kom det ikke opp noen mindre viktige saker. Diskusjonene viste at man hadde mer enn nok saker man opplevde som viktige, og det var her gruppene la inn innsatsen.

Matrisen viser saker de som var til stede, så de vil jobbe med frem til neste samling. De utvalgene som ikke var til stede på den første refleksjonssamlingen, vil bli kontaktet og oppfordret til å ta en liknende diskusjon før neste samling, slik at samtlige deltakere er forberedt på neste refleksjonssamling.

Referanser

- Andreassen, T. A. (2009). *Brukermedvirkning i NAV: når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A., Breit, E. & Legard, S. (2012). *Opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2010). *Kommunehelsetjenesteloven ; Sosialtjenesteloven ; Lov om sosiale tjenester i NAV*.
- Gustavsen, B. & Sørensen, B. A. (1995). Aksjonsforskning. I O. Eikeland & H. D. Finsrud (red.), *Research in action*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV*. Dokument 3-serien (2011–2012). Riksrevisjonen.
- Saglie, T. (2009). NAVs organisering og brukermidvirkningens plass. I T. A. Andreassen (red.), *Brukermedvirkning i NAV*. Oslo Gyldendal Akademisk.
- Sentralt brukerutvalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Undersøkelse om brukerutvalg i NAV-kontor*. Oslo: NAV.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå?

Dette er et notat fra første del av prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling». Det overordnede målet med dette prosjektet er forbedring av brukermedvirkningen i NAV. Notatet gir en beskrivelse av selve prosjektet, det overordnede mandatet for brukermedvirkning i NAV, en presentasjon av erfaringer brukerrepresentanter og NAV-ledere har med brukermedvirkningen slik den fungerer i dag, og refleksjoner rundt dette fra den første av fire refleksjonssamlinger i prosjektet.

