
OPPLÆRINGSPROGRAM FOR BRUKERREPRESENTANTER I NAV

EN EVALUERING PÅ OPPDRAG FRA FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON

TONE ALM ANDREASSEN, ERIC BREIT, SVEINUNG LEGARD

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET



INNHold

Forord	3
Kapittel 1. Opplæringsprogrammet og evalueringsoppdraget	4
Opplæringsprogrammet	4
Datakildene i evalueringen	5
Evaluering som systematisk refleksjon	6
Kapittel 2. Om hvorfor opplæring er viktig og hvordan opplæringen skal virke	8
Synspunkter fra refleksjonsrunden etterpå	10
Kapittel 3. Instruktørkurset – innhold og virkning	12
Instruktørkurset	12
Kommentarer fra deltakerne på refleksjonssamlingen	14
Brukeropplæring lokalt	15
Kommentarer fra deltakerne på refleksjonssamlingen	19
Kapittel 4. Erfaringer med brukermedvirkning i NAV	21
Brukerrepresentantenes erfaringer	21
NAVs erfaringer	22
Det dominerende bildet:	24
Ikke hele bildet – variasjon finnes:	25
Synspunkter fra refleksjonssamlingen	25
Kapittel 5. Refleksjoner om veien videre	28
Om opplæringsmodellen:	28
Om innholdet i opplæringsprogrammet:	29
Saker som kurstema og saker som grunnlag for representasjonsoppgaven:	30
Om brukermedvirkning i NAV:	31
Om kompetanse er problemet og opplæring svaret:	33
Anbefalingene kort oppsummert:	33
Litteratur:	34

FORORD

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) ga Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) oppdraget med å gjennomføre en ekstern evaluering av organisasjonens brukeropplæringsarbeid rettet mot brukermedvirkning på systemnivå i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Hensikten med evalueringen er å få tilbakemeldinger slik at opplæringen kan forbedres og at FFO kan gjøre en bedre jobb med brukermedvirkningsarbeidet. Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd.

FFO ønsket aktiv deltakelse i evalueringsprosessen. AFI designet derfor evalueringen med løpende tilbakemelding til og diskusjoner med FFO underveis i evalueringen gjennom fire «refleksjonssamlinger» med representanter fra FFO som har vært aktive i gjennomføringen av opplæringsprogrammet. Refleksjonssamlingene har hatt følgende temaer:

- Evalueringsopplegget
- «Programteorien» bak opplæringsprogrammet: Om hvorfor opplæring er viktig og hvordan opplæringen skal virke
- Deltakernes opplæringserfaringer
- Brukerrepresentantenes og NAVs erfaringer med brukermedvirkning i NAV

Eric Breit hadde hovedansvaret for refleksjonen rundt programteorien. Sveinung Legard for refleksjonen rundt opplæringsdeltakernes erfaringer, og for bidraget om brukerrepresentantenes erfaringer. Tone Alm Andreassen hadde hovedansvaret for refleksjonen om NAVs erfaringer med brukermedvirkning i NAV.

Denne rapporten er en oppsummering av resultatene fra evalueringen. Den er bygget på de presentasjonene som er lagt fram for FFO underveis og på diskusjonene i forlengelsen av disse presentasjonene. Materialet fra evalueringen skal også bearbeides videre til artikler i vitenskapelige tidsskrift.

Forskerne, Eric Breit, Sveinung Legard og Tone Alm Andreassen, takker FFO for oppdraget. Vi takker deltakerne i refleksjonssamlingene for nyttige og lærerike kommentarer, og for stor åpenhet og vilje til (selv)kritisk gransking rundt opplæringsprogrammet. Vi takker også deltakerne i opplæringstilbudene og medarbeiderne i NAV for å dele sine erfaringer om brukeropplæring og brukermedvirkning med oss gjennom intervjuer.

Oslo, 31. oktober 2012

Arbeidsforskningsinstituttet

Tone Alm Andreassen, prosjektleder

KAPITTEL 1. OPPLÆRINGSPROGRAMMET OG EVALUERINGSOPPDRAGET

OPPLÆRINGSPROGRAMMET

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjons opplæringsprogram for brukermedvirkning i NAV har vært en to-trinns «train the trainer» modell. Denne har bestått i at FFO sentralt har gjennomført et årlig «instruktørkurs» med sikte på at deltakerne i instruktørkurset i etterkant skulle gjennomføre kurs for personer som var eller kunne tenke seg å bli brukerrepresentanter i brukerutvalg eller andre medvirkningsformer i NAV, såkalte «sluttbrukerkurs». Disse kunne gjennomføres som studiesirkler i samarbeid med Funksjonshemmedes Studieforbund, som nå heter Funkis, og med økonomisk støtte via voksenopplæringsmidler.

I alt har FFO gjennomført 5 instruktørkurs i perioden fra 2007 til og med 2011.

Kursmaterialet har vært en mappe som deltakerne har fått med seg. Kursmappen inneholdt blant annet et veiledningshefte for kursledere, huskeliste for gjennomføring av sluttbrukerkurs, skjema for innmelding av studietiltak og utkast til søknad om økonomisk støtte, studieplan, NAVs retningslinjer for brukermedvirkning i NAV, programforslag, utkast til innbydelse til kurset og til påmeldingsskjema, utkast til invitasjonsbrev til lokalt NAV-kontor om å holde innledning på kurset, og utkast til kursbevis til deltakerne. I tillegg har deltakerne fått en håndbok, Alm Andreassen: Brukermedvirkning i NAV, Gyldendal Akademisk.

Opplegget for FFOs brukeropplæring ble laget allerede i 2007, knapt ett år etter at NAV-reformen startet opp, «før vi visste hva NAV var», som en sentral medarbeider sa det, og opplegget har vært revidert og justert fra et år til det neste. «Dette har vært arbeid som er blitt til mens vi har gått».

Opplæringen har foregått parallelt med at NAV-reformen har blitt iverksatt, og parallelt med at NAVs organisasjon og struktur er formet og omformet. Det har betydd utfordringer for opplæringsopplegget, fordi, slik FFO ser det, er en del av det å beherske rollen som brukerrepresentant, å forstå det systemet du skal agere innenfor. Når da systemet ikke var ferdig utformet, var det vanskelig å lære bort, og vanskelig å forstå hvordan systemet ser ut og fungerer.

Opplæringsprogrammet er FFOs del av den todelte opplæringsmodellen som NAV og FFO er blitt enige om, med en modul som er brukerorganisasjonenes ansvar og en modul som er NAVs ansvar. Modulene skal i følge NAVs Retningslinjer "Opplæring i brukermedvirkning i Arbeids- og velferdsetaten", ha følgende innhold:

Modul 1

- Rollen som brukermedvirker
 - Gissel eller påvirker?
- Brukerrollen i praksis
 - Slik opplever jeg det
 - Forventninger fra din organisasjon
 - Bli kjent med de andre organisasjonene
- Faglig fordypning
- Teamarbeid
 - Roller og adferd

- Hvordan tolker vi signaler
 - Samspill i praksis
- Brukermedvirkning som ressurs
 - Representative representanter?
 - Forpliktelsen
 - Ansvar – krav – forventninger til og fra organisasjonene
- Evaluering av kurset

Modul 2

- NAVs visjon, verdier og mål
 - NAV's forankring i de ulike lovene som NAV forvalter
 - Overordnede mål og strategier
- NAV – organisering
 - Forholdet mellom stat og kommune
 - Oppbygging av etaten
 - Samarbeidsavtaler og lokale NAV-kontor
 - Roller, ansvar og samhandling mellom de ulike enhetene i NAV
 - Veiledning til mottak og oppfølging
- NAVs tjenester til brukerne
 - NAV's tjenester og leveranser
 - Konkretisering gjennom eksempler
 - Hvordan brukere kan finne informasjon om NAV
- Arbeidsformen i NAVs brukerutvalg
 - Mandat, roller, ansvar
- Organisasjonene presenterer seg og sine forventninger til NAV
- Evaluering av kurset

Det er kun FFOs modul, Modul 1, som er evaluert her.

DATAKILDENE I EVALUERINGEN

De sentrale datakildene i evalueringen har vært:

Opplæringsmateriellet, både kursmateriell og boka om "Brukermedvirkning i NAV". Disse gir data om forståelsen av brukermedvirkning og brukerrepresentantenes og NAVs rolle i medvirkningsprosesser

Dokumenter som program for NAV-instruktørkursene, NAV-konferansene, NAV-bulletin/nyhetsbrev, samt oversikt over deltakere på kursene, konferansene og de lokale opplæringskursene. Disse har gitt data om hva opplæringen inneholder, hvem som deltar og hvilke erfaringer deltakerne har.

Registrering av antallet avholdte sluttbrukerkurs. Dette har vi gjennomført både ved å kontakte alle fylkesledd i FFO for å vite hvor mange såkalte modul-1 kurs som har blitt avholdt,

samt gjennomgått Funkis'¹ lister over tilsvarende kurs på sitt område. I tillegg har informasjon om en del sluttbrukerkurs i regi av medlemsorganisasjonene i FFO kommet fram gjennom intervjuer som har blitt gjort i utvalgte fylker.

Telefonintervjuer med deltakere på instruktørkursene og sluttbrukerkursene. Det har vært gjort 20 intervjuer i 10 fylker. 7 brukerutvalg på fylkesnivå og 10 på kontornivå er representert. De brukerrepresentantene som er intervjuet i dette prosjektet, er representanter for FFO og FFOs medlemsorganisasjoner. Det følger av evalueringsoppdraget: vi skulle ha tak i erfaringene til de som hadde vært, eller kunne vært med på, FFOs opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV.

Temaene i intervjuene har dreid seg om organisering av, innholdet i og formen på opplæringen og opplæringsmateriellet, hvor nyttig de ulike elementene har vært for deltakerne, hva slags betydning opplæringen har hatt for brukermedvirkningsarbeidet, og om forbedringspotensialet ved opplæringen. Det har også vært stilt spørsmål om organiseringen av og erfaringene med brukermedvirkningen i NAV.

Intervjuer med representanter fra et utvalg lokale NAV-kontor og NAV fylker: Utvalget har vært gjort slik at vi har forsøkt å få intervjuere representanter fra NAV fylke og NAV-kontor i samme fylker som vi har intervjuet kursdeltakere/brukerrepresentanter. Det har vært gjort tematisk strukturerte intervjuer i hovedsak på telefon, og av vel en 1 times varighet.

Temaene i intervjuene med NAVs representanter har vært hvordan medvirkningen har vært gjennomført, hva den har bestått i, hvem som er brukerrepresentanter, og hvordan de vurderer brukerrepresentantenes innsats og nytten av brukermedvirkning i forhold til de oppgaver og utfordringer de står overfor. I tillegg har intervjuet hatt spørsmål om organisering og fokus i NAV fylke/ NAV-kontoret, for å få et bakteppe som brukermedvirkningen kan sees i lys av.

Det er gjort intervjuer i NAV fylke fra 8 fylker (til sammen 10 intervjuer), og intervjuer i 10 NAV-kontor fra 6 fylker. Informantene har vært fylkesdirektør eller den fylkesdirektøren har vist videre til, som har vært kontaktperson for brukerutvalget. På lokalt nivå har det vært NAV-kontorenes ledere.

Vi har henvendt oss til flere NAV-kontor, men etter to henvendelser, har vi droppet disse. Begrunnelsen er at vi ikke ønsker å presse noen til å være med på undersøkelsen. Dessuten opplevde vi at vi etter hvert hadde fått et rimelig dekkende bilde av brukermedvirkningen sett fra NAVs ståsted. Nye intervjuer bragte ikke vesentlig ny informasjon, de understøttet det bildet de tidligere intervjuene hadde gitt. Generelt ved kvalitative undersøkelser er det da ikke lenger noe poeng å utvide antallet informanter. Noe dekkende bilde av utbredelsen av ulike oppfatninger, vil en slik kvalitativ undersøkelse likevel ikke gi.

EVALUERING SOM SYSTEMATISK REFLEKSJON

Evalueringen hadde et design som innebar at evalueringen ble gjennomført via systematiske refleksjoner på bakgrunn av datainnsamling og analyser som belyser ulike sider ved brukeropplæringsarbeidet. Disse refleksjonene – læringssløyfene – ble gjennomført som halvdagssamlinger der både forskere og representanter for FFO deltok. Opplegget fulgte en modell der forskerne introduserte funn eller analyser som reiste spørsmål rundt opplærings

¹ Tidligere Funksjonshemmedes Studieforbund (FS).

innhold, utforming eller organisering, og der spørsmålene så ble drøftet i fellesskap. Refleksjonene ble nedtegnet og ble oppsummeringer av den læringen som har foregått. Resultatene fra denne evalueringsprosessen blir da først og fremst den læring som foregår hos deltakerne som igjen kan ta lærdommene videre i utformingen av framtidens brukeropplæring i FFO.

Refleksjon 1: Om evalueringsplanen. Ble gjennomført i forbindelse med kontraktsinngåelse (november 2011). Deltakere: forskerne og oppdragsgiver.

- Introduksjonsinnspill fra forskerne: Evalueringstilbudet.
- Spørsmål til refleksjon: Gir evalueringsopplegget nyttig kunnskap?

Refleksjon 2: Over programteorien(e) opplæringsprogrammet bygger på. Gjennomført tidlig i evalueringen (desember 2011). Deltakere: forskerne og oppdragsgiver/ de ansvarlige for planleggingen og gjennomføringen av brukeropplæringen i FFO.

- Introduksjonsinnspill fra forskerne (Eric Breit): Innledning om bildet av brukermedvirkning som framtrer gjennom opplæringsmateriellet/boka.
- Spørsmål til refleksjon: Hva er tenkningen om hvordan brukermedvirkning skal påvirke NAVs virksomhet og den betydningen kompetanse og kunnskap har for at brukermedvirkningen skal fungere?

Refleksjon 3: Over gjennomføringen av og brukernes erfaringer med opplæringsarbeidet. Gjennomført våren 2012. Deltakere: forskerne og oppdragsgiver samt representanter for kurslederne og opplæringsinstruktørene.

- Introduksjonsinnspill fra forskerne (Sveinung Legard): Deltakernes opplæringserfaringer, bygget på datainnsamling og deltakere i opplæringstiltak (studiegrupper).
- Mulige spørsmål til refleksjon: Er bildet gjenkjennelig? Hva kan forklare disse funnene (erfaringene, synspunktene)?

Refleksjon 4: Over brukermedvirkning i NAV og betydningen av kompetanse. Gjennomført høsten 2012. Deltakere: forskerne og oppdragsgiver samt representanter for deltakerne, både kurslederne og opplæringsinstruktørene.

- Innspill fra forskerne (Sveinung Legard og Tone Alm Andreassen): Erfaringer med brukermedvirkning i NAV, bygget på intervjuene med brukerrepresentanter i NAV og NAVs representanter som er involvert i brukerutvalg.
- Spørsmål til refleksjon: Er bildet gjenkjennelig? Hvilke endringsbehov er avdekket? Hvordan bør opplæringstilbudet framover se ut?

Denne rapporten er bygget over de samme temaene som de tre siste refleksjonssamlingene. Kapitlene presenterer forskernes innledninger og synspunkter og erfaringer fra deltakerne, som kom fram i diskusjonene etter innledningene. Ettersom samlingenes hensikt var refleksjon, løftet deltakerne fram synspunkter og erfaringer som kunne peke i ulike retninger med tanke på veien videre. Vi mener det er viktig å være bevisst at valg som gjøres om veien framover, vil måtte avveie ulike hensyn. Det er lite trolig at det finnes kun ett rett svar med to streker under på spørsmål om hvordan en best kan styrke brukermedvirkning i NAV og sikre kompetente brukerrepresentanter. Snarere er det slik at en må veie ulemper mot mulige gevinster. Derfor har vi tatt med synspunkter og erfaringer som ikke nødvendigvis leder til samme konklusjoner.

KAPITTEL 2. OM HVORFOR OPPLÆRING ER VIKTIG OG HVORDAN OPPLÆRINGEN SKAL VIRKE

Programteori er et begrep som brukes i evalueringsforskningen. Her er man opptatt å identifisere endringsteorien eller "programteorien" som ligger bak det prosjektet eller tiltaket (eller "programmet", som er det begrepet evalueringsforskningen ofte bruker) som skal evalueres (Rogers & Williams, 2006). Programteorien viser til de tankene eller ideene som ligger bak et "program", og dreier seg om hva man har tenkt om hvordan programmet eller tiltaket skal føre til de ønskede resultater. Å identifisere programteorien er altså å finne antakelsen om hvordan intervensjonen eller tiltaket skal virke. Det dreier seg om å finne endringslogikken og de mekanismene som endringene skal skapes gjennom.

En programteori er å forstå som en handlingsnær tenkning om hvordan handlinger skal føre til resultater. Mer spesifikt kan programteori defineres som antakelser om hvordan spesifikke programmer, tiltak eller intervensjoner skal iverksettes og føre til endringer (Donaldson & Lipsey, 2006). Poenget er at alle programmer er bygget over en eller annen form for programteori, uansett om denne er nedfelt skriftlig eller bare ligger til grunn for de valg man tar og typer innsats man gjennomfører.

I denne evalueringen var det sentralt å identifisere programteorien bak FFOs program for brukeropplæring i NAV. Det vil dreie seg om alle de antakelsene FFO har hatt blant annet om hva slags opplæring av brukerrepresentantene som er viktig eller nødvendig, hva slags kunnskap brukerrepresentantene trenger, hvem som bør være deltakere på opplæringen og bli brukerrepresentanter, hvordan opplæringen bør foregå, og ikke minst hva slags forståelse FFO har av hvordan brukermedvirkningen skal fungere, som gjør denne type opplæring nødvendig.

En programteori er antakelser om hvordan et tiltak skulle virke ideelt sett. I praksis vil gjerne en rekke forhold ha betydning for hvordan et tiltak kan gjennomføres og dermed påvirke hva det er mulig å få til. I denne sammenhengen kan vi se for oss at det er praktiske begrensninger rundt hvordan en opplæring kan organiseres, ressursene til disposisjon, rekrutteringsprosessene, hvilke brukere som det er mulig å rekruttere osv. Også disse er det nødvendig å få fram. Det er temaer i neste kapittel.

Hva slags bilde av brukermedvirkningen framstår gjennom opplæringsmaterialet?

- At det å være brukermedvirker er en rolle i en organisatorisk kontekst. Som brukerrepresentant er man et bindeledd mellom organisasjoner. Av brukerrepresentanter forventes en evne og villighet til å diskutere/gå i dialog med andre aktører (brukergrupper/organisasjoner, NAV osv).
- Det stilles konkrete krav og forventninger til medvirkerrollen og medvirkningsarbeidet, som rolleinnhaverne må bli klar over
- Kunnskap er nødvendig for å fylle medvirkerrollen på en god måte. Det er viktig med kunnskap om konkrete og lokale problemstillinger, men det er også viktig med andre former for kunnskap, om hvordan NAV-systemet virker, om hvordan FFO er organisert og jobber, om styrearbeid og møtearbeid osv.
- Opplæringen skal bidra til at FFOs representanter oppnår nødvendig kunnskap og kompetanse.

Hva slags bilde av brukermedvirkerrollen framstår gjennom opplæringsmaterialet?

- Rollen skal utøves i praksis, men samtidig være forankret i teoretisk kompetanse. Selv om representanter og instruktører har konkret erfaring og bakgrunn som brukere, er det ikke nok til å bare «bli» representant. Gjennom kursing kan man opparbeide seg den kunnskapen og kompetansen som trengs.
- Øvelse gjør mester. Øvelse gis gjennom tidligere erfaring som brukarmedvirker (krav til rekruttering) og gjennom trening på kurset (rollespill, foredrag).
- Rollen medfører forpliktelser. Forpliktelsene er knyttet til at man er representant (for/fra brukerorganisasjoner). Rollen innebærer en viss distanse til egen situasjon. Selv om mange sikkert er frustrerte og har sterke synspunkter basert på egen situasjon er det viktig å løfte blikket og ta ordet på vegne av en større gruppering av synspunkter/erfaringer.
- Rollen medfører arbeid – forarbeid og etterarbeid i tillegg til møtene i brukerutvalget.
- Rollen er forankret i mandatet til brukerutvalget, som sier hva slags ansvar deltakerne har.
- Rolleutøvelsen skal ta utgangspunkt i den lokale situasjonen (i kommunen, NAV-kontoret, brukernes problemer og behov, brukerorganiseringen) (målet om å sikre forankring lokalt)

Gitt denne viktigheten av rollen som brukarmedvirker, er det viktig å være denne bevisst, samt reflektere rundt den (og antakelsene den bygger på). Et viktig element er hvorvidt rollen er gitt, dvs. om det legges opp til en 'optimal' rollebeskrivelse og -utøvelse – eller om det er lagt opp til at rollen kan formes og anpasses til individuelle eller spesielle behov. Dette går også på hvem som styrer eller definerer rollen, f.eks. FFO eller NAV, og om det eksisterer ulike forståelse av rollen mellom dem. Et fokus på frihetsgrad innebærer at man inviterer representanter og instruktører til å være med på å forme medvirkningsrollen, snarere enn at den styres fra FFO eller NAV. På den annen side er det også naturlig at det finnes en felles forståelse for hva rollen i hovedtrekk skal innebære og medføre.

Hvilken rolle spiller opplæringen – hva skal den bidra med?

- Opplæringen skal gi
 - Praktisk kompetanse (i rolleutøvelsen – modul 1)
 - Faktisk kunnskap (om NAVs organisering og tjenester – modul 2)
 - Nettverk (både modul 1 og 2)
 - Motivasjon (både modul 1 og 2)
- Opplæringen skal være i metode (medvirkningsarbeid), ikke i brukerbehov/krav (saker)
- Det å "skape" instruktører (lærere): Av instruktørene forventes at de skal fylle to typer kompetanse, de skal både være pedagoger (ta en opplærerrolle) og ha erfaring som brukarmedvirkere (være erfarne medvirkere som kan medvirkning)

Dette reiser spørsmål om hvordan læring foregår. Hvor mye kan egentlig læres *bort* i forhold til å lære *selv*? Rollen som brukerrepresentant skal være teoretisk forankret, men samtidig skal den utføres i praksis. Det handler om øvelse, ikke bare om å få overflyttet kunnskap.

Et annet spørsmål er hvor mye opplæringen skal legge vekt på å tilføre formell kunnskap versus å legge til rette for refleksjon og bevisst sortering av og utvikling av en grundigere forståelse av egne og andres erfaringer.

En utfordring er at folk kommer til opplæringen med ulike bakgrunner og ulike forventninger. Det å ta høyde for den lokale situasjonen deltakerne kommer fra, er en utfordring i et opplegg som skal treffe mange.

Brukeropplæringen skal bidra til at FFOs representanter oppnår nødvendig kunnskap og kompetanse om medvirkningsarbeidet. Dette innebærer en blanding av formell (sak-)kunnskap om brukarmedvirkningsarbeid og NAV organisering og tjenester, praktisk kompetanse om rolleutøvelsen som brukarmedvirker, introduksjon til et nettverk av instruktører og brukerrepresentanter, og motivasjon til videre medvirkningsarbeid samt rekruttering av nye brukerrepresentanter (og instruktører).

Strukturen med den todelte modellen i FFOs instruktørkurs innebærer at det i første omgang skal læres opp instruktører, som igjen skal ha en blanding av praktisk kunnskap og pedagogisk kompetanse. Kursene skal derfor både bidra til læring og inspirasjon hos instruktørene, men også til former for deuterolæring, dvs. deres *evne* til å lære samt lære bort. Gitt at personer som går på disse kursene har ulike bakgrunn og kompetanse kan man stille spørsmålet om hvor mye formell kunnskap som skal gjennomgås på kurset versus hvor mye det skal fokusere på det 'uformelle', dvs. det pedagogiske og mellommenneskelige.

Motivasjon er en viktig forutsetning for at medvirknings- og opplæringsapparatet skal fungere. En viktig problemstilling er derfor hvordan FFO kan sikre at kursdeltagerne er og forblir motivert og i hvilken grad de klarer å motivere andre til medvirkningsarbeidet. Dette gjelder også i hvilken grad FFO kan sikre motiverte og engasjerte brukarmedvirkere – og eventuell om disse kan "skapes".

Det er liten tvil om at det førstnevnte er betydelig lettere å lære (bort) mens det sistnevnte er mer komplisert og tar lenger tid. Man kan stille seg spørsmålet om hvor mye opplæringen bør legge opp til å styrke brukerrepresentantenes (og instruktørenes) selvtro til at de kan mestre rollen som representant/medvirker – på tross av at mye av opplæringen og arbeidet kan fortone seg som nytt og usikkert for mange.

Spørsmål til refleksjon:

- Hvor mye formell (sak-) kunnskap bør brukerrepresentantene få gjennom brukeropplæringen?
- Hvor mye bør opplæringen legge opp til å styrke brukerrepresentantenes selvtillit og selvtillit til at de kan mestre det usikre?
- Er rollen som brukarmedvirker gitt, eller kan den formes?
- Er rollen definert primært av FFO/brukerorganisasjonene eller av NAV?
- Er det bestemte oppfatninger om hva NAV skal være som brukerrepresentantene får innlært?
- Hvilke forutsetninger om tid, interesse og kompetanse hos brukerne/organisasjonsmedlemmene er opplæringen bygget på?

SYNSPUNKTER FRA REFLEKSJONSRUNDEN ETTERPÅ

Opplegget forutsetter at folk har en viss forkunnskap, i tale og møteteknikk.

Det er en jobb å få kursdeltakerne i instruktørkursene til å skjønne forskjellene på helsesystemet og NAV-systemet, og forstå at det er to ulike systemer. FFO legger vekt på at brukerrepresentantene må både opptre hensiktsmessig i rollen og ha kunnskap om det systemet de er i, sentralt, fylke, eller lokalkontor. Det nytter ikke å komme til NAV med at folketrygden burde endres.

FFO kjenner lite til når eller hvorvidt NAV gjennomfører Modul 2, som skal være den viktige opplæringen i NAV-systemet. En mulighet kan være å knytte modul 1 og 2 nærmere sammen.

FFO legger også vekt på at som brukerrepresentant må du ha noe å bringe til torgs, at det er et substansielt innhold i det brukerrepresentantene tar opp. En utfordring er at FFO har for dårlige systemer til å fange opp relevante saker, hvor brukerrepresentantene kan hente bruker erfaringer fra. Sakene finnes, men utfordringen er å fange dem opp. Det er også en jobb å gjøre personlige erfaringer om til saker.

Det mangler også en tydeligere link mellom brukerutvalget og brukerne av NAV her og nå. Hvis brukerne hadde visst at brukerutvalget fantes, og kunne ta kontakt med brukerrepresentanter om det var noe de ville ta opp, ville brukerutvalgene hatt et tilfang av saker å drøfte i brukerutvalget.

«NAV-portalen», et nettsted som FFO opprettet samtidig med evalueringen, kan bli en kunnskaps- og erfaringsbank.

Instruktørkurset har forsøkt å fokusere på det generelle, det som er felles på tvers av ulike NAV-kontor eller NAV fylker, ut fra at det vil være lokale variasjoner i hva som er relevante saker.

Totrinnsmodellen var begrunnet i ressursutnyttelse. Å få mest mulig ut av den økonomiske rammen. Da ble det å hente to fra hvert fylke overkommelig. Dessuten: Det skal ligge penger i NAV-systemet, midler i fylkene til opplæring av brukerrepresentanter. Det er billigere å reise internt i fylkene enn fra hele landet/ fra en hel region.

Alternativet kunne vært et korps av «lærere» som reiste ut, i forbindelse med at brukerutvalg hadde møte.

KAPITTEL 3. INSTRUKTØRKURSET – INNHOLD OG VIRKNING

Temaet i dette kapitlet er instruktørkurset – eller nærmere bestemt hvordan deltakerne har oppfattet instruktørkurset og i hvilken grad den har hatt ønsket virkning utover i FFO og organisasjonene. Dette innebærer at vi også har vurdert brukeropplæringsarbeidet lokalt i fylkesorganisasjonene og på kommunenivå.

Til grunn for denne presentasjonen ligger dokumenter som sier noe om antall deltakere, budsjett osv. fra FFO, og den oversikten Funkis (tidligere Funksjonshemmedes Studieforbund, FS) har hatt over avholdte sluttbrukerkurs i fylkene. Årsaken til at studieforbundet Funkis her ble spurt, er at dette er FFOs viktigste samarbeidspartner rundt opplæring av brukerrepresentanter i NAV, og at de har vært delaktig i utformingen av det nasjonale instruktørkurset som her evalueres. Vi har gjort en henvendelse til alle fylkeslag for å spørre om hvor mange kurs for brukerrepresentanter i NAV som har blitt avholdt lokalt. Dette for å utfylle informasjonen fra FFO sentralt og FS.

Vi har intervjuet både deltakere på instruktørkurs og sluttbrukerkurs i fylkene, hvorav flere sitter sentralt plassert i fylkesorganisasjonene til FFO. Med et par unntak er informantene brukerrepresentanter på fylkes- eller lokalt nivå. Det er gjort 20 intervjuer i totalt 10 fylker og 7 brukerutvalg og 10 lokalkontorutvalg er representert.

INSTRUKTØRKURSET

Viktige fakta om instruktørkursene er at de har hatt 115 deltakere siden oppstarten i 2007. Noen personer har deltatt flere ganger, slik at dette tallet ikke samsvarer med antallet personer som har vært gjennom kurset. Budsjettet for ett instruktørkurs er ca. 130.000,- i 2011-kroner.

Det uttalte ønsket med instruktørkurset – slik det har kommet fram i intervjuer med sentralt ansatte i FFO – er å få mest mulig opplæringsvirksomhet ut av knappe økonomiske ressurser. Tanken bak kurset er å bevisst forsøke å rekruttere en "elite" av dedikerte medlemmer internt i FFO som kan fungere som instruktører for lokale brukerrepresentanter i fylkene. Denne tankegangen reflekteres ved at søkerne til instruktørkurset måtte legge ved et motivasjonsbrev og sin CV. Disse deltakerne skulle så gis opplæring i hvordan man lærer opp nye brukerrepresentanter og det ble forventet at de holdt to "sluttbrukerkurs" i etterkant. Denne forventningen ble også kommunisert til deltakerne på instruktørkurset.

Oppfatningene blant tidligere deltakere når det gjelder instruktørkurset er blandede. Det er ikke noe dominerende inntrykk av at kurset var veldig bra eller veldig dårlig. Noen av deltakerne hadde til og med paradoksale meninger om kurset og kunne både si at det var "godt nok" og "elendig". Dette kan henge sammen med at deler at kurset var bra og andre deler var dårlig – noe som flere syntes – men også at noen av deltakerne har en agenda i forhold til instruktørkurset: For eksempel at de på forhånd har bestemt seg for at andre typer kurs er bedre (for eksempel modulbasert opplæring i brukarmedvirkning som kommer fra FFO og SAFO i Helse Sør-Øst) eller de er misfornøyd med sentralledet i FFO mer generelt.

Generelt var det lettere å få fram hva deltakerne syntes burde forbedres, og vanskeligere å finne ut av hva de syntes var bra. Dette henger nok sammen med at det er lettere å peke på konkrete negative aspekter enn positive.

Et gjennomgangstema blant deltakerne på instruktørkurset som vi intervjuet, var at de syntes det var svært nyttig å møte andre brukerrepresentanter og utveksle erfaringer. De fleste mente at læringsverdien var størst på dette punktet. Andre syntes at kurset gav en slags mal eller gode ideer til innhold på et sluttbrukerkurs. Flere syntes også at rollespill og videopptak var både morsomt og lærerikt.

Ikke alle derimot opplevde rollespill som nyttig. Noen mente at det skapte kunstige situasjoner som ikke viser hva som skjer i ekte brukerutvalg, eller at det til og med kunne være en barriere for at enkeltes deltakelse – dvs. at noen vegrer seg for å dra på kurs hvor det er slike rollespill.

En del opplevde også kurset som lite nytt stoff ettersom de var godt kjent med hva brukermedvirkerollen går ut på, at man skal snakke om saker på prinsipielt nivå osv. En del syntes også at fokuset i kurset var uklart, og stod igjen med et spørsmål om man i kurset selv ble opplært i brukermedvirkning eller opplært til å videreformidle en kurspakke fra FFO sentralt.

Vi spurte også de tidligere deltakerne fra instruktørkurset om de hadde forslag til forbedringer av kurset. Et gjennomgående tema var et større fokus på saker eller spørsmål som man kan ta opp i brukerutvalgene. Tilbakemeldingen var at mange brukerutvalg opplever sakstørke etter at NAV-kontorene er etablert, og kommer i all hovedsak med innspill til informasjon som gis av NAV. Dette opplever de som et problem og synes at et instruktørkurs derfor burde ha mer faglig innhold i denne retningen. Deltakerne hadde også et ønske om faglig påfyll i etterkant av kurset, som en type oppfølging av de som hadde deltatt. I dag er det ingen slik oppfølging, men dette var et behov som var etterlyst av flere. I denne sammenhengen kan det være verdt å også nevne at få kjente til FFOs NAV-bulletin og enda færre leste denne.

Flere ønsket en trykket kurspakke som man kunne bruke i etterkant – å lå hva man finner i den modulbaserte opplæringspakken i brukermedvirkning fra FFO og SAFO i Helse Sørøst. Det ble nevnt at det var ressurskrevende å lage et eget materiell som så profesjonelt ut, og at man brukte unødvendig mye tid på dette i etterkant.

Konteksten for funnene over kan være viktige for å forstå dem. For det første kan blandede tilbakemeldinger på instruktørkurset handle om at man har hatt en mer blandet deltakergruppe enn det som var tanken. Deltakerne har svært ulike erfaringsbakgrunn – fra de ganske så ferske i brukermedvirkning og organisasjonsliv, til de svært drevne organisasjonsmenneskene med mye erfaring som brukermedvirkere. Det er flest av de sistnevnte blant våre informanter. Det kan derfor forklare hvorfor man ønsker mindre fokus på brukerrollen og mer på saker til brukerutvalgene. Stoffet om brukerrollen er allerede velkjent for disse.

Det ser ut til at kritikken mot instruktørkurset også henger sammen med at man forventer lokale sluttbrukerkurs uten at det følger med midler til å arrangere slike. Vi har også vært inne på at det er lettere å sette fingeren noe man er uenig i, enn noe som er bra. Til slutt er det også viktig å nevnte at noen av de vi intervjuet allerede hadde vært med på kurset to ganger, men at kurset var tilnærmet helt likt begge gangene. Det er uklart hvorfor noen har vært med på kurset flere enn én gang, selv om det i ett av våre tilfeller var snakk om et ønske fra arrangørene om at disse skulle bidra med sine erfaringer til resten av deltakerne. Det var imidlertid ikke lagt opp til noe spesielt opplegg for å få til dette.

Spørsmål til refleksjon:

- Er læringsmålene for instruktørkurset tydelig nok definert?
- Bør man bytte ut målgruppen eller lage nye læringsmål for målgruppen?
- Er det mulig å nå en tydeligere definert målgruppe?
- Bør man satse på å ha en mer ferdig kurspakke som kan brukes i etterkant?

- Er det en ide å i større grad fokusere på saker som kan tas opp i brukerutvalg og i mindre grad på brukerrollen?

KOMMENTARER FRA DELTAKERNE PÅ REFLEKSJONSSAMLINGEN

Om rekruttering:

- Uansett hvordan vi definerer målgruppen, så kommer også andre. Dette er ikke et ukjent fenomen og representerer i stor grad virkeligheten i de frivillige organisasjonene.
- Det har vært sprik når det gjelder deltakere, men det er et tidkrevende og møysommelig arbeid å rekruttere dem og uansett kommer det noen som tror de møter på noe helt annet enn hva det er.
- Kanskje kunne formidlingen og kommunikasjonen om hva kurset går ut på, vært bedre, for å få de deltakerne man ønsker.
- Personer med lang erfaring kan også gi noe til andre kursdeltakere og det kan være nyttig om de er med, selv om en del med lang erfaring sier at de ikke har noe nytt å lære på kursene.

Om innholdet:

- Noe av paradoksene i oppfatning av kursene kan skyldes at deltakerne har helt andre forventninger til hva det skal inneholde. Man får sikkert de samme resultatene dersom man evaluerer modulopplæring i brukermedvirkning fra FFO og SAFO i Helse Sør-Øst.
- Det er viktig å huske at mange er fornøyde med instruktørkurset, og at de kanskje samtidig har ting som de mener er negativt. Man skal ikke underslå læringseffekten av å møte andre erfarne brukerrepresentanter.
- Motsetninger mellom lokalt og sentralt nivå er velkjent.
- Kanskje man må akseptere at man får veldig forskjellige deltakere, og dermed åpne opp for et enda mer tilpasset opplegg enn hva man har i dag. For eksempel at man har to opplegg på ett og samme kurs – ett for de erfarne og ett for de ferske.
- Det må gjøres noen grep med kurset. En interessant ting er å fokusere på saker som brukerutvalgene kan jobbe med.
- Det er verdt å diskutere det metodiske ved kurset. Rollespill er omdiskutert. Vi vet alle at slike kan bli litt for parodiske. Det skjer for å tørre å gjennomføre dem: skape litt distanse, ikke bli så synlig selv, gjemme seg bak humoren.
- FFO ønsker ikke «NAVlebeskuende» brukerrepresentanter som ikke er ferdige med diagnosenetnkningen eller som ber for sin syke mor. Derfor er det viktig å få inn gjennom skoleringen at man er representant for FFO.
- De fleste deltakerne på instruktørkurset har brukerrollen under huden allerede og trenger ikke skolering i dette. Det er ute i de lokale utvalgene det er behov for slik skolering.
- Det er vanskelig å få gjort alt på et instruktørkurs, man må velge å fokusere på én ting. Det kan være det å være instruktør og avholde sluttbrukerkurs, eller det kan være saker og temaer å jobbe med som brukerrepresentant. Men det er vanskelig å få til begge deler.

Om to-trinnsmodellen:

- Et inntrykk er at det ikke har vært avholdt så mange lokale kurs, hva sier dette om forpliktelsen til å holde kurs?

- Noen som dukker opp på kurset sier at de ikke har tenkt å holde lokale kurs i det hele tatt.
- Gitt virkeligheten ute i organisasjonene er kanskje modellen man har valgt, for komplisert. For å være edruelig må man kanskje vite at ikke alle brukermedvirkere er stand til å gjennomføre kurs.
- En god metode for sluttbrukerkurs, som man har gode erfaringer med i Telemark, er å ha en arbeidsfordeling mellom FFO som rekrutterer deltakere og FS som avholder kurset.
- Det er muligens noen som deltar på instruktørkurset som ikke tør å holde sluttbrukerkurs – kan være barrierer som for eksempel å ikke tørre å snakke foran forsamlinger. Kanskje det kunne vært mer fokus på å lære bort stoff på instruktørkurset.
- Når det gjelder det å få gjennomført sluttbrukerkurs, er det en erfaring at de lokale organisasjonene ikke alltid vet hvem brukerrepresentantene i NAV er. Mange steder blir disse foreslått fra FFO, men andre steder virker det som brukerrepresentantene blir «plukket rett opp fra gata».
- Det er kanskje urealistisk at man skal kunne utdanne 115 instruktører, men skulle kanskje heller satse på 20 personer som kan holde kurs flere steder. Det er krevende å holde kurs fordi man skal ha organisasjonsballast, tørre å gjennomføre og ha en faglig ballast. Det går det ikke an å få i løpet av en helg.
- Det er et behov for en pakke med ferdige foiler med kommentarer slik at man kan bruke disse når man holder innledninger i etterkant.
- Det er ikke sikkert at en kurspakke man kan bruke etterpå, er den beste løsningen. Uansett må man tilpasse og lage det til sitt eget.
- Kurspakkemodellen fra likemannsarbeidet går det an å følge. Dette tilpasses også, klippes og limes.

Om sammenheng mellom opplæringen og situasjonen i NAV:

- Brukerutvalgene er lite forankret i den lokale ledelsen av NAV-kontorene, og når den ikke er det, blir det kjedelig å være med, og liten innsatsvilje blant de som sitter i brukerutvalgene. Brukerrepresentantene kommer på kurs for å få påfyll, men dette reflekteres ikke i realiteten i brukerutvalget eller hvordan ting er lagt til rette for at de skal være med (f.eks ved økonomisk kompensasjon).
- Et problem med å fokusere på brukerrollen er at dette er en idealisert rolle som NAV mange steder i virkeligheten ikke etterspør. Det er ikke noe mottakerapparat for den rollen man læres inn i. Man blir på leit etter saker når ledelsen i NAV ikke er interessert i å høre, men bare interessert i at organisasjonene skal videreformidle informasjon om NAV til brukerne.

BRUKEROPPLÆRING LOKALT

Som en del av arbeidet har AFI forsøkt å skaffe oversikt over hvor mange kurs som har vært arrangert lokalt. Det må spesifiseres at vi her snakker om brukermedvirkningsopplæring for brukerrepresentanter i NAV, og ikke kurs i brukermedvirkning generelt (som også eventuelt har innhold om NAV).

Det har ikke vært lett å lage en oversikt. For det første er det lite oppfølging av deltakerne som har vært på instruktørkurset slik at FFO sentralt ikke vet hvor mange som har holdt kurs i etterkant. Kun et fåtall kurs for brukarmedvirkere i NAV har fått støtte fra Funkis (ettersom FFOs fylkesorganisasjoner ikke kan få det). Dessuten opplevde vi at det var en del feilrapporteringer i Funkis-systemet når det gjelder sluttbrukerkurs for brukerrepresentanter i NAV. Fylkesleddene i FFO har ikke alltid full oversikt over avholdte lokale kurs, og de har ikke noe register over deltakerne, slik at de sjelden har klart å gi oss informasjon om personer som har vært med på slike kurs. Vi har derfor hatt vanskelig for å kontakte deltakere som har vært med på sluttbrukerkurs for å få deres vurderinger av kvaliteten på disse.

Vanskeligheten med å skaffe oversikt over kurs for brukerrepresentanter i NAV, henger også sammen med en organisasjonsrealitet preget av begrensede ressurser og aktive medlemmer av FFO. Våre informanter fortalte om vanskeligheter med å rekruttere brukerrepresentanter og å avholde kurs. Flere planlagte kurs hadde blitt avlyst fordi det var for få påmeldte. Et annet problem var å finne finansiering til kursene. Fylkesleddene i FFO gav inntrykk av at deres inntekter hadde blitt mindre de siste år.

Noen av fylkesleddene virket svakt organiserte med et lite utadrettet styre. Disse slet med å få oversikt over brukerrepresentanter innenfor sitt område, og enkelte lokale brukerrepresentanter fortalte om lite oppfølging fra fylkesleddet. Selv i bedre organiserte fylker har ikke styrene tilstrekkelig mange aktive styremedlemmer til å kunne følge opp de lokale brukerrepresentantene. Generelt er forholdet mellom fylkestyret og brukerrepresentantene på fylkesnivå i NAV bedre, ofte fordi det også er nåværende eller tidligere styremedlemmer som er brukerrepresentanter på dette nivået.

Gjennom vår leting etter kurs for brukerrepresentanter i NAV fikk vi vite at generelle brukarmedvirkningskurs for representanter i både kommunale/fylkeskommunalt råd, helseforetak og NAV er ganske utbredt. Det ser ut til at mange fylkesledd ser det som en god løsning å samle mange brukerrepresentanter, fordi det er billig å arrangere slike kurs for flere, fordi det er lettere å rekruttere nok interesserte og fordi mange brukerrepresentanter sitter i flere brukarmedvirkningsorganer.

Det finnes også en konkurrerende modell til FFOs "sluttbrukerkurs" for NAV-representanter. Det er en mer generell modulbasert opplæringsmodell i brukarmedvirkning som kommer fra FFO og SAFO i Helse Sør-Øst. Denne dreier seg ikke kun om brukarmedvirkning i NAV, men dekker utfordringer innen alle områder hvor FFO har brukarmedvirkere – hvorav de viktigste er NAV, kommunene og spesialisthelsetjenesten.

Utbredelse av "sluttbrukerkurs" i brukermedvirkning i NAV innen FFO. 2008-2011.

	2008	2009	2010	2011
Akershus				
Aust-Agder		1		
Buskerud	1			
Finnmark				
Hedmark		1	1	1
Hordaland	1		1	
Møre og Romsdal				
Nordland	1			
Nord-Trøndelag	1	1		
Oppland				
Oslo	1	2		
Rogaland				
Sogn og Fjordane		1		1
Sør-Trøndelag	1	1		
Telemark				1
Troms		1	1	
Vest-Agder		(1)		
Vestfold				1
Østfold	1			1

Tabellen over viser utbredelsen av rene brukermedvirkningskurs for FFOs brukerrepresentanter i NAV per fylke. Vi har ikke tatt med kurs i brukermedvirkning hvor NAV har vært ett av flere emner. Vi har heller ikke tatt med kurs hvor det har vært et separat opplegg for brukerrepresentanter fra NAV på deler av kurset. I noen fylker som Akershus, Finnmark, Møre og Romsdal, Oppland og Rogaland har det ikke vært avholdt egne kurs for brukerrepresentanter i NAV. I Akershus har det imidlertid pågått flere studiesirkler for FFOs representanter i NAV, og i Møre og Romsdal arrangeres årlige opplæringssamlinger for alle FFOs brukerrepresentanter. Agderfylkene har hatt et kurs sammen.

I følge vår oversikt har det altså vært arrangert 23 kurs for FFOs brukerrepresentanter i NAV. Vi antar at gjennomsnittlig antall deltakere per kurs er 20, og at det totale antallet deltakere da er 460. Dette estimatet er kanskje noe høyt, men vi skal likevel bruke det til å gjøre noen antakelser om økonomien i den opplæringsmodellen FFO har valgt.

Blant de rene NAV-kursene finner vi også noe variasjon. Noen har gått over en hel helg, andre kun over én dag og enkelte over 1-2 kvelder. Kurstypene varierer mellom fylkeslag som arrangerer egne kurs der deltakere fra instruktørkurset er ansvarlige for innholdet, til medlemsorganisasjoner i FFO som arrangerer kurs for sine medlemmer med innleide instruktører fra FS, og samarbeidskurs mellom FFO, SAFO og NAV. Når man samarbeider med NAV blir gjerne modul 1 (brukerorganisasjonenes ansvar) og modul 2 (NAVs ansvar) slått sammen i samme kurs.

En uttalt målsetning med instruktørkurset er å finne en "økonomisk" løsning hvor man får mest mulig opplæring for pengene. Vi har gjort en vurdering av hvor mange deltakere man hadde klart å nå dersom man ikke brukte pengene til instruktørkurs, men heller reiste ut og holdt kurs lokalt selv med et fåtall instruktører (kanskje fra FFO sentralt). Det er ikke uproblematisk å lage et slikt regnestykke. For det første vet vi ikke hvor mange av kursene som har blitt arrangert lokalt, som har vært arrangert av deltakere på instruktørkurset, og vi vet heller ikke hvor mange kurs som uansett ville blitt avholdt uavhengig av om instruktørkurset fantes eller ei. For det

andre vet vi ikke hvor mange andre kurs som har hatt nytte av deltakere fra instruktørkurs (en eventuell "merverdi" av instruktørkurs). For det tredje er antall deltakere per sluttbrukerkurs en gjetning, og det er også kostnadene per kurs.

Omregnet til 2011 kroner har de fem instruktørkursene som har vært avholdt kostet til sammen 650.000,-. Dersom vi antar at kostnadene for ett endags sluttbrukerkurs med 20 deltakere er 25.000,- finner vi at man hadde nådd 520 brukerrepresentanter med de samme pengene som har gått til instruktørkurs. Dette er litt flere enn de 460 deltakerne vi antar har vært gjennom sluttbrukerkurs i dag. Dersom man på den andre siden ser på helgekurs med 20 deltakere med en kostnad på 60.000,- finner vi at man bare hadde nådd 220 brukerrepresentanter med de samme pengene som har gått til instruktørkurs.

I og med at informasjonen om antall sluttbrukerkurs som er arrangert av tidligere deltakere på instruktørkurs eller antall deltakere på disse er knapp, går det ikke an å gi en entydig konklusjon på om instruktørutdanningsmodellen er den økonomisk mest effektive løsningen eller ikke. Dersom vi antar at en del av sluttbrukerkursene har foregått over en helg, er det imidlertid mye som tyder på at det har "lønnet seg" å utdanne instruktører – disse kan jo også holde kurs i framtiden. På den andre siden er det mange av instruktørene som ikke ser ut til å holde kurs, og mange av instruktørene ville nok holdt opplæringskurs uansett. Derfor er det nok rom for mer "effektivisering" av instruktørmodellen.

En slik effektivisering kan være å satse på en mindre gruppe instruktører som får en mer målrettet opplæring i forhold til de behovene man ser for kursvirksomhet lokalt. Dette kan for eksempel være en mer tydelig pedagogisk orientering (hvordan være bedre instruktører) eller av mer sakskarakter (hvilke saker kan man jobbe med i NAV-systemet og hvordan få gjennomslag for disse). Disse instruktørene kunne også komme på nye kurs hvor de fikk faglig påfyll i forhold til tidligere kurs de har vært med på.

Hva vi imidlertid ikke vet noe særlig om er hva slags kvalitet det er på de nevnte sluttbrukerkursene. Fylkesleddene har ikke gitt oss informasjon om tidligere deltakere og heller ikke kunnet videresende henvendelser til personene som har vært med på disse kursene. Kombinert med fylkesleddenes begrensede oversikt over lokale representanter, har det vært svært vanskelig å komme i kontakt med personer som har vært på slike kurs. Vi har i all hovedsak intervjuet eldre personer med lang organisasjonserfaring. Disse har enten arrangert sluttbrukerkurs selv eller sagt at de ikke hadde behov for dette/at innholdet i kurset var kjent stoff.

Spørsmål til refleksjon:

- Kjenner dere igjen i beskrivelsen av organisatoriske utfordringer knyttet til brukeropplæringsvirksomheten i fylkene?
- Hva er fordeler og ulemper med generelle kurs kontra rene NAV-kurs? Kan man oppmuntre til andre sluttbrukerkurs enn Modul1-kurs?
- Er det behov for å støtte fylkesleddene i å få til oppfølging og skoling av brukerrepresentanter?
- Er instruktørkurs en «økonomisk» modell eller kan FFO sentralt heller holde lokale kurs selv?

KOMMENTARER FRA DELTAKERNE PÅ REFLEKSJONSSAMLINGEN

- Det er overraskende at fylkene ikke har oversikt over deltakerne på sluttbrukerkurs, men det er nok forskjeller mellom fylkene – de som er bedre strukturert har bedre oversikt.
- Avlyste kurs kan henge sammen med at brukerrepresentantene på lokalt nivå opplever at det ikke er så nøye hva de mener eller hva de gjør, ettersom brukermedvirkningen er så lite forankret i den lokale NAV-ledelsen.
- De lokale utvalgene har fått til ting i saker som universell utforming eller ved å ta tak i enkeltsaker på en anonymisert måte – skifte av saksbehandler kan for eksempel få ringvirkninger ellers på NAV-kontoret. Men utfordringen nå ligger i å få brukerutvalg som fungerer etter intensjonene. Da må det forankres i ledelsen.

Om kursmodellen:

- NAVigatør-kurs modellen, en ny modell som FFO nå prøver ut, kan være et alternativ til hvordan instruktørmodellen fungerer i dag. I NAVigatør-modellen står FFO lokalt/regionalt for den praktiske gjennomføringen av kurs og rekruttering av deltakere, mens FFO sentralt står for det faglige innholdet.
- Telemark har kurs om god brukermedvirkning som god samfunnsøkonomi og dårlig brukermedvirkning som bortkastet tid. Det har en felles del og en økt der kurset er delt inn i kommune, helsetjeneste og NAV. Kurset er arrangert som en dialogkonferanse, hvor tanken er å spre kunnskap mellom nivåene.
- Kombikursene kan forklares med at det finnes en del Tordenskiolds soldater som går igjen som brukerrepresentanter flere steder. Det er rett og slett en praktisk tilnærming med slike kurs i og med at det er begrenset med folk å ta av. Om det er heldig eller ikke er et annet spørsmål.
- Spørsmålene over er spørsmål FFO sliter med hele tiden. Det er mange faktorer som spiller inn på om instruktørkursmodellen fungerer eller ikke. I en ideell verden så skal denne modellen fungere bra, men så fantastisk er jo ikke virkeligheten. Det er mange mangler vi må forholde oss til, men en kurspakke som kan brukes i etterkant, kan vi da få til. Vi ser at det også er andre modeller å gjøre det på.
- Det var håp om at vi skulle få mye mer igjen av instruktørkursmodellen. Den ble valgt fordi det var urealistisk at FFOs ansatte kunne bruke sin tid på å lære opp lokale brukerrepresentanter. Men NAVigatørmodellen har kommet opp som en mellomting.
- En løsning for neste kurs kan være å lage en kurspakke man kan ha med i sluttbrukerkurs og håndplukke 10 personer som man vet kan fylle rollen som instruktør.

Om fokus på rolleforståelse i kursene:

- I og med at det er mange Tordenskiolds soldater kan det være feil å fokusere så mye på brukerrollen, fordi man har hørt om dette fra før. Kanskje en grunn til at det blir avlysninger er at kursene ikke inneholder noe nytt for brukerrepresentantene.
- Det er grunn til å problematisere rolleopplæring og rolleforståelse mer. Det er ikke så enkelt som å lære seg å leve opp til en rolleatferd i løpet av et kurs på tre dager. Det er en lengre affære som er basert på tidligere erfaringer, framtredelesform, saker man jobber med osv. Rollen er heller ikke den samme fra én arena til en annen. Blant annet krever en ny arena mye ny kunnskap om systemet man skal være brukermedvirker i.
- Rolleforståelsen er viktig. I mange sammenhenger ser vi at når det smeller er det fordi folk ikke klarer å håndtere rollene sine.

Om samarbeidet mellom FFO og FS:

- En grunn til å involvere FS nasjonalt var at det er mulig å få penger til å holde kurs med støtte fra FS lokalt. Det virker som om vi ikke har klart å kommunisere denne muligheten nedover.
- 23 sluttbrukerkurs er lavere enn forventningen fra FFO sentralt. Dersom man hadde klart å høyne dette til 30, hadde det vært bedre, men da trenger vi kanskje også flere folk.
- FFO er best på påvirkningspolitikk; kurs og opplæring har vært FS' område. Hvorfor er vi ikke bedre til å involvere FS?
- AFI har ellers sett at 4 av de 23 kursene er arrangert i samarbeid med FS. Det virker ikke som om det man kan tjene på å holde kursene med FS, er nok til at man synes det er verdt å gjøre det.

KAPITTEL 4. ERFARINGER MED BRUKERMEDVIRKNING I NAV

I dette kapitlet ser vi på brukerrepresentantenes og NAVs erfaringer med brukermedvirkning i NAV. Det er fordi vi mener FFOs brukeropplæringsarbeid må sees i lys av den konteksten der opplæringen skal brukes, NAV-forvaltningen og den omstillingsprosessen som NAV-reformen har medført og som fortsatt pågår, og den plass brukermedvirkning har/har hatt NAV.

FFOs brukeropplæringsarbeid skal styrke gjennomføringen av brukermedvirkning i NAV, som igjen skal bidra til å brukerorientere NAVs virksomhet. Brukeropplæringen er ett ledd i iverksettingen av brukermedvirkning i NAV som igjen skal føre til resultater for NAVs brukere.

I evalueringsforskningen er en vanlig tilnærming å studere politikkimplementering som kjeder sammensatt av input (en politikk eller politisk vedtak), iverksettingsprosess, output, outcome og impact. I denne sammenhengen kan vi si at kravet om at NAV skal gi representanter for brukerne mulighet til å uttale seg, er input. Gjennom iverksettingen skal brukermedvirkningen organiseres og det skal legges til rette for at den kan fungere. Så vil brukermedvirkning kunne gi noen umiddelbare resultater (output), f.eks i form av bidrag fra brukerrepresentantene, som igjen kan få effekter (outcome) i form av endret praksis i NAV, som så igjen kan få langsiktige virkninger (impact) for den nytte brukerne har av bistand fra NAV.

Når FFOs brukeropplæringsarbeid i NAV skal evalueres, er det gode grunner til å studere denne i lys av hvordan *iverksettingen av brukermedvirkning i NAV foregår*. Flere forhold tilsier at et slikt evalueringsfokus er fornuftig (Patton, 1997): Fokus på iverksettingsprosessen kan vise om politikken, i dette tilfelle om brukermedvirkning, iverksettes i tråd med intensjonen, eller, i noen tilfeller, om politikken faktisk lar seg gjennomføre. Videre er det liten grunn til å tro at en politikk kan produsere effekter om den ikke faktisk er blitt iverksett eller iverksatt på gode måter. Derfor er det ingen grunn til å forvente resultater hvis en ikke vet om politikken med brukermedvirkning i NAV er vellykket iverksatt, og brukerutvalgene og andre medvirkningsprosesser fungerer. Det er i dette bildet brukeropplæringen kommer inn, som et tiltak som skal gjøre at brukerutvalg og andre medvirkningsformer i NAV fungerer.

Brukeropplæringen er bare en av mange innsatser og forutsetninger som påvirker hvorvidt brukermedvirkning i NAV fungerer. Om brukermedvirkningsarbeidet i NAV har kommet kort, dreier dette seg kanskje ikke først og fremst om kompetanse eller kompetansemangel verken hos NAV eller hos brukerrepresentantene, men om at oppmerksomheten i iverksettingen av NAV-reformen og den omstillingen NAV har gjennomgått, har vært på helt andre oppgaver (Alm Andreassen & Fossetøl, 2011).

Kapitlet er basert på intervjuene med brukerrepresentantene i NAV og med ansatte i NAV, i NAV fylket og i de lokale NAV-kontorene. Vi nevner igjen at de brukerrepresentantene vi har intervjuet, er de som representerer FFO og FFOs medlemsorganisasjoner.

BRUKERREPRESENTANTENES ERFARINGER

Det bildet brukerrepresentantene/ organisasjonsmedlemmene tegner av brukermedvirkningen i NAV, er følgende:

Om formen på brukermedvirkningen:

- Brukerutvalg ikke opprettet i alle kommuner.
- Der det er brukerutvalg, er det vanligvis brukerutvalg som møtes 4 ganger i året.
- Utvalgets sammensetning er gjerne dominert av FFO/funksjonshemmedes organisasjoner, med varierende deltakelse fra eldreråd, innvandrerråd, ungdomsråd, Velferdsalliansen, org. for tidligere rusmisbrukere, LO og NHO.
- NAV-direktør eller NAV-kontorleder er med og er gjerne utvalgsleder.

Om NAVs holdninger til brukermedvirkning:

- Informanter som ikke er brukermedvirkere selv, opplever at ikke at NAVs holdninger til brukermedvirkning er positive.
- Brukerrepresentantene selv er i all hovedsak fornøyde med NAVs holdning til brukermedvirkning.

Om innholdet i brukermedvirkningen:

- NAV informerer om utviklingen ved kontoret, brukerundersøkelser o.l. Det kan bli for mye informasjon, slik brukerrepresentantene ser det, for mye enveiskommunikasjon.
- Utvalgene har oftest hatt innspill på fysisk utforming av NAV-kontorene, og noen ganger innspill til hvordan brukere blir møtt av saksbehandlere. Men når kontorene er etablert og fysisk utformet, hva så?
- I noen tilfeller har NAV og brukerutvalget samarbeidsprosjekter. F.eks er vi blitt fortalt om et samarbeidsprosjekt mellom brukerutvalg, NAV og lokale arbeidsgivere om jobbmach-seminar for unge funksjonshemmede.
- Brukerutvalget/ brukerrepresentantene bidrar noen steder i opplæring av ansatte i NAV. Vi er blitt fortalt om deltakelse i undervisning av fylkesansatte som arbeider med fagutvikling i lokale NAV-kontor om blant annet tilretteleggingsgarantien.
- Hovedproblemet er å få saker brukerutvalget skal drøfte. Få saker settes opp på dagsorden av NAV med sikte på drøfting med brukerrepresentantene. Brukerrepresentantene sier at de heller ikke er gode til å komme med saker. De forteller at det ikke kommer inn saker fra brukere eller organisasjoner. De etterlyser også mer opplæring om hvilke saker som kan tas opp, og om hvordan NAV-systemet fungerer.
- NAV informerer ikke alltid om hva som skjer med innspill fra brukerutvalg. På steder der hvor FFO er godt organisert, og etterspør hva som skjer, informerer NAV bedre.
- I tilfeller der brukerrepresentantene har kommet med saker der beslutningsmyndigheten ligger på et høyere nivå, ser det ut til å være variasjon i hvilken grad NAV-ledelsen lokalt eller i fylket bringer saken "oppover" i systemet.

Vi ser altså at dialogen oppleves som god, men brukerrepresentantene kommer heller ikke med kontroversielle saker.

NAVS ERFARINGER

Det synes å være stor grad av samstemthet mellom brukerrepresentantenes og NAVs beskrivelser av brukermedvirkningen i NAV. Bildet NAVs representanter tegner er følgende:

Om formen på brukermedvirkningen:

- Brukerutvalg finnes først og fremst i store kommuner. Det er problemer i små kommuner med å finne representanter til å være med i brukerutvalg. I en del fylker prøves det ut eller er det planer om å prøve ut brukerutvalg for "tjenesteområdene" (sammenslutninger av flere lokale NAV-kontor innenfor et geografisk område).

Om holdninger til brukermedvirkning:

NAVs representanter uttrykker støtte til tanken om brukermedvirkning: NAV trenger innspill fra brukerne. De uttrykker imidlertid flere forståelser av hvordan brukerutvalg kan være nyttig for NAV.

Det ene er nytte i et *tilbakemeldingsperspektiv*: om hva brukerne erfarer og er opptatt av

Det andre er nytte i et *informasjons- og kommunikasjonsperspektiv*: I dette perspektivet blir brukerutvalget en kanal for NAV ut til brukerorganisasjoner og brukere. Gjennom å formidle hvordan NAV er organisert og hva som er NAVs oppgaver og rolle, kan NAV oppnå å skape forståelse, forebygge kritikk, slik disse sitatene uttrykker:

"å forklare tanken bak strukturene, så man kan få bort noen misforståelser"

"Noe som også har vært all right for oss, er at vi har et godt forhold til brukerutvalget, så når det stormet som verst, var brukerutvalget noen som hadde forståelse for NAVs situasjon."

Det tredje er nytte i et *samarbeidsperspektiv*: å ha flere å spille på/ spille sammen med om felles mål, som målet om at flere skal delta i arbeidslivet, slik dette sitatet viser:

"de som har helsemessige begrensninger, kanskje har litt arbeidsevne, og å fronte mer ut i samfunnet, at det er en stor ressurs som ikke blir brukt, det hadde det vært greit å få bistand til"

Om innholdet i brukermedvirkningen:

På spørsmål kan NAVs representanter fortelle om saker brukerrepresentantene har vært opptatt av, og også at dette har blitt fulgt opp. Vi er blitt fortalt at brukerrepresentantene har vært opptatt av:

- Hvordan brukerne blir møtt:
 - Service, holdninger, innstilling. Resultert i: fagdag/ opplæring for (nyansatte) NAV-medarbeidere
 - Ha anledning til å ha med seg en likemann. Resultert i: NAV har åpnet opp for dette
 - Telefontilgjengeligheten (kontaktsentrene). Resultert i: blitt tatt opp med kontaktsentrene
- Utformingen av NAV-kontorene, både universell utforming og anledning til å snakke skjermet. Resultert i: omtegning og ombygging
- Hjelpemiddelformidlingen: bistand til å søke
- Regelverket rundt ytelsene, eks arbeidsavklaringspenger (den nye ytelsen som ble innført i 2010 og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uføretrygd), og meldekort som ble innført med denne

NAVs representanter kan også fortelle om saker de har lagt fram for brukerutvalgene til drøfting. Det dreier seg blant annet om:

- Utformingen av NAV-kontorene

- Oppfølging av brukere – hva skal NAV gjøre, hva skal brukerne gjøre sjøl
- Prioritering mellom brukergrupper
- Strategisk plan for fylket
- Tolkning av brukerundersøkelsene
- Nedskjæringer og nedbemanning

Det kan imidlertid være i et lengre tidsperspektiv at resultatene av brukerutvalg viser seg, slik sitatet nedenfor uttrykker:

«Du kan ikke få gjort så mye endringer direkte, men det er gjennom en diskusjon over tid, at vi stadig kan blir bedre til å betjene de som er brukerne våre»

DET DOMINERENDE BILDET:

Selv om flere NAV-representanter kan fortelle om saker brukerrepresentantene har vært opptatt av, og om saker NAV har lagt fram for brukerutvalget, er det dominerende bildet likevel at brukerutvalgene ikke fungerer slik NAV ønsker. Brukerutvalgene preges av:

- NAV informerer; det kommer få saker fra brukerrepresentantene. For mange saker er (brukerrepresentantenes egne) enkeltsaker; det gjelder særlig de lokale brukerutvalgene. NAVs egne brukerundersøkelser gir mer nyttige tilbakemeldinger enn brukerutvalgene
- Brukerutvalgenes medlemmer oppfattes ikke som representative for NAVs brukere: «NAVs brukere er ikke i brukerutvalget». Brukerrepresentantene er pensjonister og uføretrygdde, ikke "arbeidssøkere", "tiltaksdeltakere" eller "ungdom". Brukerrepresentantene er opptatt av ytelser, helserefusjoner, hjelpemidler, ikke av arbeid. Mens «arbeid først» er «mantraet» i NAV.
- Noen steder fortelles det at få brukerrepresentanter møter opp på møtene
- NAVs representanter uttrykker forventning om at brukerrepresentantene skal ta mer ansvar og vise mer engasjement. Det pekes på at når brukerrepresentantene får godtgjørelse, så betyr det at de skal gjøre en jobb.

Sitatene nedenfor er betegnende for denne beskrivelsen av hvordan brukerutvalgene fungerer:

«Møtene er hyggelige og greie nok, men jeg skulle ønske meg at brukerrepresentantene tok mer ansvar»

«Det er hyggelig og greit og konstruktivt, vi gir de anledning til den form for deltakelse som de ikke griper»

«Det kan være gode assosiative tilbakemeldinger, men lite forberedt»

«Jeg ønsker mer forberedelse, bevissthet om eget oppdrag, og om NAVs oppdrag, mer kartlegging av medlemmenes behov, mer spesifikke og vurderte tilbakemeldinger»

«Jeg er usikker på både NAVs nytte og brukerorganisasjonenes nytte sånn som det er i dag»

«Men jeg sier jo det at selvfølgelig kan man være flinkere med å dra de ut. Men det kan ikke bare være jeg som skal dra i det heller. Det må være engasjement, de må ønske litt også, de som sitter i brukerutvalget.»

Resultatet er at brukerutvalget oppleves som en "sidesak", et "kjedelig vedlegg". En del formidler samtidig en viss "dårlig samvittighet": Vi kunne sikkert gjort mer! Andre steder blir det å overlate ledelsen av brukerutvalget til en brukerrepresentant et tiltak for å ansvarliggjøre brukerutvalget.

IKKE HELE BILDET – VARIASJON FINNES:

Det dominerende bildet, slik det framkommer over, er likevel ikke hele bildet av hvordan brukerutvalgene i NAV fungerer. Noen steder – i noen NAV-kontor og fylker – synes det å fungere bedre. Vi har sett på hva som kjennetegner disse stedene og disse lederne:

Det synes å være ledere som henter mer ut av brukerutvalgene:

- De er selv aktive for å ta brukerutvalget i bruk
- De forteller at de har fått nyttige innspill; og de beskriver konkret i intervjuet hva innspillene har bestått i
- De er tydelige på hva de gjør med innspillene etterpå

De forholder seg aktivt til det som er utenfor deres eget ansvarsområde: De forklarer bakgrunnen for beslutningene, men formidler også til brukerutvalget at de vil videreformidle deres synspunkter oppover i NAV-systemet.

De uttrykker en forståelse for at det ikke er enkelt å være brukerrepresentant og forstå hvordan NAV er strukturert, slik at de kan levere innspill som passer innenfor ansvarsområdet til NAV lokal og NAV fylke:

«NAV er blitt relativt oppdelt»

"Hvis jeg går i fella og sier at 'sånn er det bestemt og sånn må det være', så er det ikke så lett å gi innspill. Vi må legge oss på et nivå som er håndterbart for brukerutvalget"

De legger vekt på å utfordre brukerrepresentantene på det de er eksperter på

De uttrykker en forståelse for at de samhandler med frivillige organisasjoner og medlemmer:

«Du kan alltid ønske mer, men vi må huske at de er deltidsdeltakere.»

SYNSPUNKTER FRA REFLEKSJONSSAMLINGEN

Nedenfor presenterer vi et konsentrat av synspunkter og erfaringer fra diskusjonen etter innledningene om brukermedvirkning i NAV, men også synspunkter og erfaringer om dette temaet som er kommet fram på tidligere refleksjonssamlinger.

Om rekruttering av brukermedvirkere og form på brukermedvirkningen:

- Det har vært vanskeligere å rekruttere unge til funksjonshemmedes organisasjoner, men de begynner å komme på banen.
- De som er aktive brukere av NAV, kan være reserverte mot å engasjere seg i brukermedvirkning på systemnivå av frykt for at eventuell kritikk skal smitte over på deres personlige relasjon til NAV. Derfor bør ikke lokalt brukerutvalg være eneste arena for brukermedvirkning.

- Samtidig er det viktig å ha lokalt forankrede brukerrepresentanter som fanger opp saker som dukker opp lokalt.
- Det er en fare for at det ikke blir noe brukermedvirkning på systemnivå lokalt om det ikke er fokus på brukerutvalg

Om saker:

- Det har vært stor trykk på å få etablert brukermedvirkning, nå er tiden moden for å fokusere mer på innholdet, på sakene. Hvis det skal være noe poeng å holde på som brukermedvirker, må det være at det skal bli lettere å være brukere. Nå er det veldig fokus på rollen som brukerrepresentant, fokuset kan bli litt rart.
- Det er sakene som engasjerer folk som er politisk og interessepolitisk interessert
- Vi må få system på sakene
- Rettighetssenteret til FFO får høre om mange saker. Disse kan kanskje registreres med en kode for NAV-saker, slik at de kan gjenfinnes og systematiseres
- Sakene Rettighetssenteret får, kan uttrykke generelle problemer, men det er likevel ikke nødvendigvis slik at alle har disse problemene med sine lokale NAV-kontor. Men kanskje kan sakene bidra til refleksjon over om dette er problemer også andre steder
- NAV-erfæringsportalen til FFO, en standardisert spørreportal, gir også et bilde på hvorvidt brukerne har positive erfaringer med NAV. Portalen har gitt over 1000 svar på fire uker. Gjennom å systematisere disse kan det utvikles et støtteverktøy i brukermedvirkningen.
- Service klagene til NAV bør også kunne være en tilgang til brukererfaringer som brukerutvalgene kan drøfte
- At det finnes brukerutvalg bør annonseres på de lokale NAV-kontorene og deres nettsider. På nettsidene finnes i dag veldig lite informasjon.
- Det er viktig at det finnes et lokalt handlingsrom i NAV. Hvis det ikke er handlefrihet for lokalt ansatte, blir brukermedvirkningen låst.
- Man må fokusere mer på det man vil oppnå enn på selve rollen. Til syvende og sist, hvorfor er vi her, hva er det vi ønsker å oppnå? Kanskje saksfokuset vil bidra til å rekruttere yngre folk?

Om modell for opplæringen:

- Kanskje kan en 1-trinnsløsning være like effektiv som en to-trinns modell.
- Man kan utvikle/opplære mer profesjonaliserte instruktører. Da løser man litt av ressursituasjonen. Kanskje 10 instruktører som reiser rundt i landet.
- Det hadde vært en tanke å fått til en mer forpliktende samling sammen med NAV en gang i året. Finne en modell som fungerer, der rollene mellom FFO/brukerorganisasjon og NAV er avklart, som det er erfaring med, få denne nasjonalt forankret og markedsført i resten av landet.
- Tanken bak instruktørkurset ser ut til å ha vært at du skal rekruttere en super-nav-representant og da tror du at du får en god instruktør. Det har vært mye usikkerhet rundt hva som fungerer bra. Om du søker etter gode instruktører som skal avholde kurs, må du vektlegge *det*. Du må bestemme hvem som rekrutteres til kursene.
- Det er muligens uklarhet i rollene om innhold og pedagogikk. Mange tenkte nok at siden de har holdt kurs, trenger de ikke mer kunnskap om det pedagogiske, men mer fokus på innholdet. Mens andre følte de trengte mer kunnskap om hvordan de skulle avholde sluttbrukerkurset.

Om hvordan brukermedvirkningen fungerer:

- Det er noen som er veldig flinke til å ta agendaen og gi innspill som blir lagt merke til, som oppsummerer diskusjonen og klarer å dra saken videre. Det er ikke så mange innlegg du holder i hvert møte, og hvis du skal ha noen intensjon om å påvirke NAV med de to eller tre innleggene, så skal det være ganske lurt det du har å si. Kanskje vi har altfor store forventninger om hva vi skal oppnå
- Hva skal brukerne bringe til torgs som får virkning? Da er kanskje ikke måten å vise irritasjon.
- Noen ganger fornekter jeg at den som presenterer fra NAV, bare er opptatt av at jeg skal høre etter, og ikke er interessert i hva jeg har å si. De er bare interessert i å fortelle: 'dette er det vi gjør, har planlagt, såne strukturer er det', de er i en presentasjonsrolle, og er lite interessert i hva vi har av innspill.
- Kompetanse og kunnskap er kanskje det viktigste. Det de oftest blir møtt med, er legitimiteten: hvor har du kunnskapen din fra?
- Jeg tror NAV har en annen forventning, vi hører fortsatt fra NAV at vi skal formidle informasjon ut til deres medlemmer, forklare hvordan NAV virker. De mener de forteller noe om hvordan de jobber, og det skal vi formidle ut, mens vi tenker at vi skal få dem til å se hvordan de skal endre seg slik at brukermøtene blir bedre
- Er det en motsetning mellom brukerorganisasjonene og NAV? Det er en samstemmighet i at begge ønsker at NAV skal fungerer.
- NAVs syn på om brukermedvirkningen er hensiktsmessig vil jo være påvirket av hvordan FFO fungerer, om de opplever nytte eller ikke.
- Det kan jo være at noen i NAV-kontorene er litt halvredde for brukerne. NAV har jo fått mye pepper. Jeg vil tro at det kjennes som at det er en horde som skal ta dem. Det er jo ikke noe godt utgangspunkt for en god diskusjon. De opplever så mye trøkk, at bare tanken på å slippe et utvalg inn på kontoret er ganske skremmende. Det er tøffe tak ute.
- NAV vet jo at det er trøblete, at saksbunkene hopet seg opp, og du kommer vel litt på defensiven. Så kommer historiene om ubehagelige møter med inkompetanse, og det er jo ikke noe morsomt å svare på. Så kunne man legge det an: Vi ønsker å bli bedre, men hvordan skal vi gjøre det?
- Så kan det være at vi (brukerorganisasjonene) har problemer med å levere de gode svarene. NAV vet noe om hvordan de ikke får ting til. Det er kjent. Og så skal de snu på denne praksisen, og hvordan gjør du det? Da er jeg ikke sikker på at vi sitter på de gode svarene. For det er jo komplekse problemstillinger som ikke bare løses med et knips. Hvis man heller legger opp diskusjonen slik at man problematiserer, at hvis vi skulle etablere en bedre praksis slik at flere kommer i jobb, hva tenker dere er lurt å gjøre da? Invitere til åpen diskusjon.
- I stedet er det en praksis om at de kommer fra et prosjekt, med en presentasjon av 'sånn har vi gjort det'. Og som vi skal bifalle eller modifisere litt. Mens vi har kanskje mer grunnleggende ting.
- Vi sier jo at vi skal tidligere inn, men det er mye som foregår, det er intenst arbeid, og du må være der. Vi klarer ikke å fange inn hvor de er i sin prosess.
- Det er noe med å bruke brukerutvalg på det de er bra på, og så bruke andre former, være med i arbeidsprosesser, at det kunne være andre måter å medvirke på, men det stiller selvfølgelig andre krav til representanten om tid til å være med
- Det er jo ikke nødvendigvis råd som er svaret på alt. Men det er mest fokus på brukerutvalg, det har vel vært et strategisk valg at dette skal vi i hvert fall ha på plass.

KAPITTEL 5. REFLEKSJONER OM VEIEN VIDERE

I dette siste kapitlet vil vi oppsummere erfaringene og komme med noen refleksjoner om veien videre som vi mener kan trekkes ut av disse erfaringene. Først vil vi imidlertid understreke fire ting:

For det første: Det opplæringsprogrammet vi har evaluert, er et program som gjennomføres av frivillige organisasjoner. Selv om FFO har en sentral administrasjon av ansatte som har utarbeidet instruktørkursene og vært arrangør av disse, er gjennomføringen av opplæringsprogrammet i stor grad avhengig av det som gjøres av FFO og medlemsorganisasjonene ute i fylkene og på lokalplanet. Dette er organisasjoner som i all hovedsak er basert på frivillig arbeid. Det er derfor urimelig å bedømme virksomheten ut fra samme kriterier som man ville forvente av profesjonelle organisasjoner med lønnet administrasjon. Samtidig er selvsagt også frivillige organisasjoner opptatt av at de prosjekter de legger innsats i, skal fungere. Ja, kanskje er de enda mer opptatt av det enn andre organisasjoner, fordi deres ressurser er mer begrenset.

For det andre: Virkeligheten er ikke perfekt, det gjelder også i profesjonelle organisasjoner, så når man setter evaluatorer til å undersøke hvorvidt ideelle målsettinger er blitt oppfylt, vil man alltid oppdage noe som ikke har fungert. I mange tilfeller vil også informantene som blir intervjuet, også ha lett for å fokusere på det som de mener burde vært annerledes. Slik sett, er det en utfordring å også rette oppmerksomheten mot det som har fungert og bør videreføres.

For det tredje: FFOs opplæring for brukermedvirkning i NAV har vært en opplæring for et NAV i forming; opplæringsprogrammet har foregått parallelt med NAV-reformens iverksetting. Det var rett og slett ikke mulig å vite sikkert hvordan et opplæringsprogram om brukermedvirkning i NAV burde utformes, så lenge NAV selv var under utforming. Det er derfor naturlig at det viser seg å være behov for endringer i programmet.

For det fjerde: Vi mener, som nevnt tidligere, at det er viktig å være bevisst at valg som gjøres om veien framover, vil måtte avveie ulike hensyn når en skal finne veier til å styrke brukermedvirkning i NAV og sikre kompetente brukerrepresentanter. Det finnes ikke en ideell modell uten ulemper. Snarere er det slik at en må veie ulemper mot mulige gevinster.

Med dette i bakhodet, vil vi peke på følgende:

OM OPPLÆRINGSMODELLEN:

To-trinns modellen – instruktørkurs som lærer opp kursledere som så senere kan holde kurs for andre – ser ut til å gi bedre ressursutnyttelse enn modeller der medarbeidere fra FFOs sentrale administrasjon reiser ut og driver all opplæring. Selv om innholdet i og kvaliteten på opplæringen da kan bli mer varierende, har modellen også den fordel at den får fram «lærere» som kan være ressurspersoner i flere sammenhenger enn bare de påtenkte sluttbrukerkursene. På den andre siden har kun et fåtall av instruktørkursdeltakerne avholdt kurs i etterkant, noe som tyder på at det kan være en bedre løsning å satse på et mindre antall instruktører som kan få faglig påfyll – dvs. gå gjennom flere runder med kurs – i både det å gjennomføre gode kurs og sakspolitisk påfyll i det å drive godt påvirkningsarbeid i brukerutvalg.

Fordi de lokale ressursene er begrenset, kan det trolig være hensiktsmessig å åpne for andre kursmodeller enn rene «Modul 1 NAV-kurs». Det kan være felles kurs med både modul 1 og 2 arrangert i samarbeid mellom FFO/brukerorganisasjoner og NAV, eller det kan være kurs som omfatter brukerrepresentanter i flere sammenhenger enn NAV, f.eks med opplegg der deler av

kurset er spesifikt rettet mot hver av de ulike sektorene – NAV, helsetjenesten, råd i kommunene.

Trolig er det praktisk både for FFO og NAV om man samarbeidet mer om brukeropplæringen av de som sitter som representanter i NAVs brukerutvalg. Kanskje bør man i større grad prøve en modell der ansvaret for hele opplæringen (innholdet i både modul 1 og 2) er felles, i stedet for som nå, at hver av partene har ansvar for en særskilt del av opplæringen. De felles opplæringstiltakene vi har hørt om i forbindelse med evalueringen, synes det å være gode erfaringer med. Eventuelt kunne det være et overlapp ved at en fra NAV deltar i modul 1 opplæringen og en fra FFO/brukerorganisasjonene deltar i modul 2 opplæringen.

På den andre siden kan det være viktig at FFO/brukerorganisasjonene beholder sin autonomi i forhold til de systemene medlemmene er brukere av. Dette betyr ikke at de ikke kan være partnere om opplæringen, men at de også bør ha en selvstendig kommunikasjon og utvikling av egne brukerrepresentanter.

Det kan også være aktuelt med modeller som retter seg mot alle medlemmene i konkrete brukerutvalg, også de som ikke representerer funksjonshemmedes organisasjoner. I så fall er det trolig hensiktsmessig å få til et samarbeid med NAV, ikke minst om dekning av kostnader ved opplæringen. Blant våre informanter fra NAV var det en positiv holdning til dette.

Det synes å være mer å hente i et tettere samarbeid mellom FFO og studieforbundet Funkis både økonomisk og administrativt når det gjelder gjennomføring av kurs på lokalt nivå. Fylkesledd og lokallag i FFO kjenner ikke til alle finansieringsmuligheter i Funkis, og ser ut til å tro at voksenopplæringsmidlene man kan hente er svært små i forhold til de reelle kostnadene ved et brukeropplæringskurs. Tilretteleggingsmidler var det ingen som nevnte som en mulighet i våre intervjuer.

Rekruttering av folk som skal være instruktører, er et nøkkelpunkt. Man har lagt vekt på erfarne brukermedvirkere og sentrale tillitsvalgte. Vi ser at erfaring er nyttig, det gir kunnskap om de oppgavene en skal lære folk opp til, om den rollen de skal gå inn i. Utfordringen er å få rekrutterte personer som er motivert for å holde kurs i etterkant. Det er kanskje færre enn de som oppfyller kravet om å være erfarne brukerrepresentanter.

OM INNHOLDET I OPPLÆRINGSPROGRAMMET:

Instruktørkurset har inneholdt både opplæring om brukermedvirkning og opplæring om å holde kurs om brukermedvirkning. Det kan være grunn til å se på balansen mellom pedagogikk-elementet og temaelementet (medvirkningsoppgaven), både når det gjelder det teoretiske bidraget (innledninger) og når det gjelder øvelseselementet. Øvingselementet har vært øvelser i brukermedvirkning, mens det kanskje er øvelse i å avholde kurs som (en del av) deltakerne trenger mer av.

En del av instruktørkursdeltakerne har etterlyst mer materiell ferdig til bruk i sluttbrukerkursene (powerpoint-presentasjoner for alle temaene). Det er et argument at mange vil ønske å lage sitt eget/ gjøre ferdige forslag til sitt eget, men for dem som synes det er fint å kunne lene seg på et ferdig materiell, burde slikt være tilgjengelig. De andre kan jo la være å benytte de utdelte presentasjonene. Man kan også lage materiell som former en type «grunn»- eller «minimums-pakke» som kan bearbeides eller utvikles ved behov.

Representantrollen er viktig i sluttbrukerkursene, men den er godt kjent og innarbeidet blant deltakerne på instruktørkursene som i stor grad er erfarne brukerrepresentanter. For dem kan det være nyttig at instruktørkurset mer enn å drøfte representantrollen, gir hjelp til hvordan rolleforståelsen kan formidles og utvikles hos andre.

SAKER SOM KURSTEMA OG SAKER SOM GRUNNLAG FOR REPRESENTASJONSOPPGAVEN:

Det synes klart at både instruktørkurset og sluttbrukerkursene i større grad må fokusere på sakene som er aktuelle å bringe inn til NAV på ulike nivåer. Dette kan gjøres ved at FFO opparbeider et sakstilfang og viser deltakerne hvordan de kan hente og benytte dette. Det vil trolig være avhengig av at FFO nasjonalt samler inn eller kommer opp med gode eksempler på saker som kan tas opp og har jevnlig presenterer saker som man ønsker at brukerrepresentantene skal jobbe for lokalt.

Det kan kanskje også gjøres ved å inkludere i kurset en metodikk for hvordan man kan samle og systematisere de erfaringene deltakerne selv sitter med. En slik metodikk må trolig utvikles og utprøves, slik at man finner fram til noe som er praktisk gjennomførbart, og samtidig sikrer en bredde i erfaringene. Kanskje kan dette være en framtidig utviklingsoppgave som FFO kan gjøre i samarbeid med forskere med metodekompetanse på å innsamle, analysere og systematisere brukererfaringer.

Kanskje kan FFO også i større grad bruke forskere til å systematisere og samle opp saker. I refleksjonssamlingene har det kommet fram at i en rekke kurs og samlinger som FFO arrangerer, kommer det fram at deltakerne sitter på mange erfaringer («saker»), men ettersom samlingene har andre formål, blir dette potensielle sakstilfanget ikke registrert systematisk. For deltakere som er brukerrepresentanter, kan de bli et bakteppe for representasjonsoppgaven, men uten å kunne vise til en viss systematisk saksinnsamling, blir brukerrepresentantene sårbare for kritikk om at de erfaringene de framfører ikke er representative.

Metodikken «Bruker-spør-bruker» kan kanskje også i større grad tas i bruk i FFOs organisasjoner. Det finnes informasjon om denne på erfaringskompetanse.no og kbtmidt.no, KBT Midt-Norge Kompetansesenter for brukererfaring og tjenesteutvikling.

Samtidig kan det være grunn til å diskutere nærmere med NAV hvordan man i brukermedvirkningssammenhenger bør håndtere dette som framstår som «enkeltsaker». Her er det flere ting å tenke på: a) For brukerrepresentanter, særlig på mindre steder, vil kanskje sakstilfanget være begrenset. Det er kanskje ikke mer enn en eller to «enkeltsaker» som har kommet brukerrepresentantene for øre i tiden fra et møte i brukerutvalget til det neste. Selv om hensikten med brukerutvalg ikke er å gripe inn i NAVs saksbehandling av de enkelte sakene, kan slike saker i noen tilfeller representere mer almene forhold og da kan saken drøftes som eksempel på dette. b) For brukerrepresentanter kan det oppleves som skånsomt overfor andre medlemmer å bruke seg selv som illustrasjon, i stedet for å fortelle om en annen som kanskje ikke ønsker å bli utlevert. De kan likevel vite at deres egen sak ikke er enestående, de kan ha hørt andre fortelle om lignende erfaringer både i instruktørkurs, sluttbrukerkurs og i andre FFO-sammenhenger. For NAV kan dette framstå som om brukerrepresentantene ønsker å få «saksbehandlet» egen sak. c) Hvorvidt noe framstår som en enkeltsak eller som en generell beskrivelse, handler også om presentasjonsform – om noe presenteres som en generell erfaring med å leve med kreft eller være innvandrer på det norske arbeidsmarkedet, eller som ens personlige historie om å bli rammet av kreft eller å ha vært flyktning. I flere av intervjuene med NAVs deltakere i bruker-

utvalg kommer det fram at allmenngjorte personlige historier skaper innlevelse og oppfattes som lærerike.

Kort sagt: I enkeltsaker kan det ligge prinsipielle spørsmål og personlige historier kan være lærerike.

Det er også grunn til å tenke igjennom konsekvensene av at FFOs representanter er tildelt en mer krevende og vanskelig representasjonsrolle enn andre representanter. Det forventes av dem at de skal formidle erfaringer fra alle FFOs medlemsorganisasjoner/grupper (synshemmede, hørselshemmede, bevegelseshemmede, mange ulike typer kroniske helseproblemer), mens ingen forventer at en fra kreftforeningen skal representere flere enn kreftsyke, eller at en fra en rusorganisasjon skal ivareta andre brukergrupper enn dem med rusproblemer.

OM BRUKERMEDVIRKNING I NAV:

Det dominerende bildet som tegnes gjennom intervjuene om brukermedvirkning i NAV, synes å være i overensstemmelse med det som kommer fram igjennom andre undersøkelser.

Riksrevisjonens rapport (Dokument 3: 16, juni 2012) «Undersøkelse av partnerskapet mellom stat og kommune i NAV» tyder på at om lag halvparten av NAV-kontorene har opprettet brukerutvalg, og blant de lederne som har opprettet brukerutvalg, er det 54 prosent som svarer at samarbeidet med brukerutvalget fungerer godt eller meget godt. Dette betyr at omtrent 27 prosent av NAV-kontorene har brukerutvalg som lederne mener fungerer godt eller meget godt, i følge Riksrevisjonens undersøkelse. Rapporten viser videre: Av de lederne som oppgir at de har et brukerutvalg, er det omtrent 58 prosent som oppgir at innspillene fra brukerutvalget i liten eller meget liten grad har bidratt til at brukere med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune, får en god oppfølging. 55 prosent av lederne oppgir i Riksrevisjonens spørreundersøkelse at brukerorganisasjoner i liten eller meget liten grad har bidratt med innspill til utformingen av kontorets tjenester.

Undersøkelsen «Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå» (Andersen, 2011) viser at brukerutvalg og råd i kommuner, NAV og helseforetak, fungerer bra i den forstand at det er aktive diskusjoner og brukerne blir betraktet som likeverdige og de kommer med nyttige innspill og bidrag overfor virksomhetene. De fleste brukerinformantene gir uttrykk for at de blir tatt på alvor. Arbeidet likevel mange steder preget av at det er virksomhetenes representanter som tar initiativet til sakene og at brukerrepresentantene responderer på disse. De fungerer altså reaktivt. Dette er en vesentlig årsak til at virksomhetsinformantene mener at nytteverdien av brukerutvalgene/rådene er begrenset. Hoveddelen av virksomhetsinformantene gir uttrykk for at de ønsker at brukerrepresentantene skal være mer aktive og kritiske. Rapporten peker på at brukermedvirkerne bør bli mer proaktive, dvs ta mer initiativ til saker sjøl og representere en konstruktiv-kritisk brukerstemme overfor virksomhetene.

Vi er enige i at det er viktig utfordring for FFO, brukeropplæringen og brukerrepresentantene å jobbe mer med å få fram brukererfaringer og være mer aktiv med å reise saker i NAVs brukerutvalg, jmf det vi har skrevet over.

Samtidig ser vi at det er utfordringer for brukerrepresentantene ute, både at «NAV er blitt temmelig oppdelt», som en Nav-leder sa, at det derfor er vanskelig å vite hvilke saker som hører hjemme hvor (og at det kanskje ikke alltid finnes en adresse der saker kan meldes), og at mange

av de spørsmålene som brukerne er opptatt av, er beslutninger som er fattet på overordnet nivå, og som lokale NAV-kontor ledere ikke har innflytelse på.

Når mange NAV-ledere mener at brukerutvalget i liten grad har bidratt til at brukere med behov for koordinerte tjenester fra stat og kommune, får en god oppfølging, eller at brukerutvalget ikke har bidratt med innspill til utformingen av kontorets tjenester, kan det reise spørsmål om i hvor stor grad det er mulig at innspill fra brukerutvalget kan være med på å forme NAV-kontorets tjenester eller organisering. I intervjuene fortalte flere NAV-leder at de nå holdt på med i verksetting av «Standard for brukerrettet oppfølging i NAV». I den grad dette består i å gjennomføre sentralt definerte retningslinjer (standarder) for oppfølgingsarbeidet i NAV-kontoret, er det kanskje ikke rimelig å forvente at NAV-kontoret skal etterspørre brukerutvalgets innspill til denne eller at brukerutvalg kan ha stor påvirkning på hvordan arbeidet skal utformes.

At brukerrepresentanter og brukerutvalg er opptatt av spørsmål som er besluttet på overordnet nivå, kan være en invitasjon til frustrasjon for både NAV-ledere og brukerrepresentanter – for NAV-ledere som møter ønsker de ikke kan gjøre noe med, og ikke får tilbakemeldinger på det de er opptatt av, og for brukerrepresentanter som møter NAV-ledere som (bare) forteller dem at dette er det ikke noe å gjøre noe med, for dette er bestemt på overordnet nivå. Det reiser spørsmålet om hvor meningsfylt brukermedvirkningen på lokalt nivå blir, og om det blir viktigere for brukerorganisasjoner med begrensede ressurser å prioritere brukermedvirkning på overordnet nivå, der premissene legges.

På bakgrunn av det vi har sett om hva som synes å kjennetegne NAVs tilnærming i fylker og NAV-kontor der tilbakemeldingene om brukerutvalg er positive, vil vi også reise spørsmålet om NAV kan møte brukerutvalg med en mer fokusert og konkret etterspørsel rundt spesifikke saker; at NAV mer enn å informere om det som har skjedd, kan legge fram til diskusjon spørsmål de reelt ønsker brukerrepresentantenes synspunkter på. Det er premiss for diskusjoner der brukerrepresentanter og brukermedvirkning tas på alvor, at spørsmålene som diskuteres er av reell interesse for alle partene som deltar (Alm Andreassen, 2007).

Det synes også å være et visst behov for nærmere diskusjoner om hensikten med brukermedvirkningen. Som beskrevet i kapitlet foran, betrakter NAV brukerutvalgene som nyttige i informasjons- og kommunikasjonsperspektiv, og uttrykker en forventning om at brukerutvalget og dets medlemmer skal fungere som kanaler ut til sine organisasjoner og medlemmer. FFO legger mer vekt på at brukerutvalg skal være en kanal for brukererfaringer og synspunkter inn til NAV, som NAV skal legge til grunn i utviklingen av sine tjenester. I refleksjonssamlingene var det flere som understreket at det ikke kan være brukerrepresentantenes ansvar å informere om NAVs struktur, organisering og oppgaver, det må NAV gjøre selv. Vi ser at det har vært vanskelig for brukerrepresentantene å få kunnskap om NAVs struktur, organisering og forståelse av sin rolle. Lite slik kunnskap er tilgjengelig for brukerrepresentanter, f.eks finnes det lite på NAVs nettsider som brukerrepresentantene kan gjøre bruk av og vise til. I denne forventningen fra NAV ligger også som premiss at brukerorganisasjoner og brukerrepresentanter skal akseptere og være enig i NAVs valg om organisering og rolle, noe det ikke er gitt at de er.

Videre kan det være verdt for FFO å vurdere hvor mye en skal fokusere på å få etablert brukerutvalg i små kommuner hvor organisasjonene har problemer med å fylle brukerutvalgene, og om FFO kanskje skal satse mer på å støtte opp under brukerutvalg i fylkene og ved større NAV-kontor. Endelig kan det kanskje være verdt å prøve ut andre og mindre langvarig forpliktende, men kanskje mer intensive former for brukermedvirkning rundt konkrete spørsmål, både som supplement til brukerutvalg, og eventuelt også som alternativ i kommuner der det er vanskelig å få opprettet brukerutvalg.

OM KOMPETANSE ER PROBLEMET OG OPPLÆRING SVARET:

Undersøkelsen har vist at det er flere faktorer som har betydning for at brukermedvirkningen skal bli velfungerende. Likevel, opplæring oppfattes som viktig, både av FFO og av NAV, av flere grunner: a) for å få inn forståelsen av hva rollen som brukerrepresentant innebærer – at man skal representere flere enn seg selv, b) for å gi brukerrepresentantene kunnskap om det systemet de skal virke innenfor, og c) for å gi representantene selvtillit til å være aktive representanter.

Opplæring er likevel ikke det eneste som vil styrke brukermedvirkningen på systemnivå i NAV. En del andre faktorer er kommet fram over. Helt avslutningsvis vil vi ta fram enda en faktor, som flere av informantene fra NAV nevnte: Det kan være bra om det blir økt fokus på brukermedvirkning innad i NAV. Hvis sentralt nivå signaliserer at brukermedvirkning er viktig, så påvirker det organisasjonen ute. Hvis brukermedvirkning er et tema på ledermøter i NAV, så blir brukermedvirkning viktig.

ANBEFALINGENE KORT OPPSUMMERT:

Tema	Forslag til endring/forbedring	Forklaring/avveining
Opplæringsmodellen	Fortsette med to-trinnsmodellen: å lære opp instruktører som kan lære opp brukerrepresentanter Vurdere justeringer i modeller: a) satse på færre og mer spesialiserte instruktører b) få til en arbeidsdeling der den praktiske gjennomføringen gjøres lokalt/regionalt, mens ansvaret for det faglige innholdet ligger sentralt	- Ressurseffektiv, skaper ressurspersoner/kompetanse i FFO - Varierende kvalitet i opplæring, vanskelig å holde oversikt
	Felles kurs med både Modul 1 og Modul 2	- Samordning av informasjon/opplæring, inkludert evaluering og utvikling av kurs - Økt krav/ressurser til samarbeid med NAV - Viktig også å sikre autonomi
	Tettere samarbeid med Funkis	- Økonomisk og administrativ styrking
Innholdet i opplæringsprogrammet	Ferdigstilt kursmateriell	- Økt kontroll over innhold på sluttbrukerkurs, hjelpemidler/støtte for kursholdere - Usikkert hvor mye/hvordan de vil bli brukt
	Mer vekt på det pedagogiske – på å lære bort	- Økt forståelse av instruktørrollen og forventninger til/utøvelse av denne - Forutsetter at medvirkningskompetansen er opparbeidet gjennom erfaring

Brukermedvirkningssakene	Utvikle metodikk for å samle og systematisere erfaringer med saker	- Kan gi økt kvalitet på kurset og på diskusjonen i brukerutvalgene - Krever innsats og ressurser fra FFO sentralt, En mer krevende oppgave for representantene?
Brukermedvirkning i NAV	Mer satsing på brukerutvalg på sentralt nivå; mer utprøving av andre former for medvirkning lokalt og regionalt	- Større grad av fokusering – saker blir tatt opp der de hører hjemme - Økt samarbeid med NAV sentralt, ressurskrevende
	Fokusert presentasjon av saker og etterspørsel etter saker NAV bør diskutere med brukerrepresentantene	- Mer proaktiv tilnærming til saker og diskusjon

LITTERATUR:

- Alm Andreassen, T. and Fossetøl, K.** (eds.) (2011), *NAV ved en skillevei? Organisasjonsendring som velferdsreform*, Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Alm Andreassen, T.** (2007), 'Når brukerne ikke blir tatt på alvor', *Tidsskrift for velferdsforskning*, 10, 1, 3-14.
- Andersen, J.** (2011), *Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå*, Lillehammer, Høyskolen i Lillehammer.
- Donaldson, S.I. and Lipsey, M.W.** (2006), 'Roles for theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge', in Shaw, I.F., Greene, J.C. and Mark, M.M. (eds.), *Handbook of Evaluation. Policies, Programs and Practices*, London, Sage Publications.
- Patton, M.Q.** (1997), *Utilization-focused evaluation : the new century text*, Thousand Oaks, Calif., Sage.
- Rogers, P.J. and Williams, B.** (2006), 'Evaluation as Practice Improvement and Organizational Learning', in Shaw, I.F., Greene, J.C. and Mark, M.M. (eds.), *Handbook of Evaluation. Policies, Programs and Practices*, London, Sage Publications.