

Anne Inga Hilsen og Sol Skinnarland

Et bedre NAV for brukerne

Modell for brukermedvirkning i NAV

Anne Inga Hilsen og Sol Skinnarland

Et bedre NAV for brukerne

Modell for brukermedvirkning i NAV

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0226-7

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Bakgrunn	7
2 Brukermedvirkning i NAV	9
2.1 Brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg	9
2.2 Representasjon	9
2.3 Å uttale seg	10
2.4 Planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenester	10
2.5 Sammensetning, arbeidsform og betydning	11
3 Metode	13
3.1 Utvalgelse av deltakere	13
3.2 Svar fra regionale NAV-kontorer som ikke ville delta i prosjektet	15
3.3 Forskningstilnærming	15
4 Analyse- og diskusjonskapittel	18
4.1 Representasjon i brukerutvalg	18
4.2 Rekruttering til brukerutvalg	21
4.3 Om (sam)arbeidsform og innhold i utvalgsmøter	23
4.4 Om arbeidsform mellom møter	27
4.5 Om relevans	29
4.6 Rammebetingelser	30
4.7 Nivåkopling	32
4.8 Organisasjon – utvalg – NAV	33
4.9 Kunnskaps- og kompetansebehov	36
4.10 Synliggjøring av brukerutvalg og deres arbeid	39
5 Oppsummerende diskusjon	41
5.1 Sammensetningen av utvalgene	41
5.2 Arbeidet i utvalget	41
5.3 Betydning og informasjon	42
5.4 Forsøk med sammenslåing av brukerutvalg	43
5.5 Potensial for videreutvikling	44
6 Hva kan gjøres for at brukerutvalgene skal kunne fungere bedre?	47
Referanser	50
Vedlegg: Samtaleguide	51

Forord

Brukermedvirkning i NAV er et viktig tema både for brukerorganisasjonene og NAV. Dette er utgangspunktet for at Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) tok initiativ til prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling». Prosjektet utføres av Fafo for FFO og er finansiert av FARVE forsøksmidler i arbeid og velferd, NAVs program for forskning og forsøksvirksomhet. Tidligere har prosjektet publisert en delrapport (Haualand & Hilsen 2014) som beskriver oppstartsfasen av prosjektet. Denne sluttrapporten dekker hele prosjektperioden og bygger til dels på diskusjonene i delrapporten.

Arbeidet med prosjektet har vært utført i samarbeid med brukerutvalg fra tre fylker i tillegg til FFO og NAV. Vi takker alle som har deltatt, for engasjement og innsats. Særlig FFO har vært en aktiv oppdragsgiver som har bidratt både praktisk og innholdsmessig til at prosjektet har latt seg gjennomføre.

Forfatterne ønsker også å rette en spesiell takk til Hilde Haualand, som sluttet på Fafo underveis i prosjektperioden, men heldigvis fulgte prosjektet ut prosjektperioden som kvalitetssikrer. Uten Hildes kunnskap og innsats på området hadde prosjektet ikke kunnet gjennomføres. Takk!

Mange har bidratt med kommentarer og innspill til fullføring av sluttrapporten, og vi takker alle, men forfatterne står ansvarlige for det som har blitt sluttrapport fra et givende og viktig prosjekt.

Anne Inga Hilsen
Oslo, mai 2015

Sol Skinnarland

Sammendrag

Prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV» utføres av Fafo for Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og er finansiert av FARVE forsøksmidler i arbeid og velferd, NAVs program for forskning og forsøksvirksomhet.

Brukermedvirkning i NAV ble etablert samtidig som NAV-reformen ble iverksatt i 2006. Fire år etter viser undersøkelser at over en tredjedel av NAV-kontorene ikke har brukerutvalg, og at under en tredjedel av brukerutvalgene fungerer godt eller meget godt. FFO tok derfor initiativ til dette prosjektet, som har hatt som formål å evaluere og videreutvikle en modell for brukermedvirkning i NAV.

Noen av de sentrale problemstillingene som besvares i rapporten, er:

- Hvordan skal brukerutvalgene utformes for at de skal bidra til at brukerne skal få større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon?
- Hvordan skal brukermedvirkningen videreutvikles slik at kunnskapspotensialet som ligger i brukermedvirkning, i større grad kan omsettes i praksis?
- Hvordan skal brukermedvirkning organiseres slik at kunnskapen tas i bruk av ansatte i NAV?

I prosjektet har vi studert brukermedvirkning på systemnivå. Rammene for prosjektet er tre sentrale begreper som til sammen gir noen førende prinsipper ved brukermedvirkning og brukerutvalg slik de er organisert i NAV. Disse er 1) sammensetning, 2) arbeidsform og 3) betydning. I rapporten drøfter vi konkrete problemstillinger knyttet til disse begrepene.

Når det gjelder representasjon i brukerutvalg, handler det både om bredde i sammensetningen og hvem det er brukerrepresentantene representerer. Et viktig tema er hvorvidt relevante brukergrupper er representert for det som tas opp i brukerutvalget. En utfordring knyttet til rekruttering til brukerutvalg handler om å komme i kontakt med andre brukergrupper enn de som vanligvis deltar fra de store veletablerte organisasjonene.

Vi har drøftet samarbeidsform og innhold i utvalgsmøter, både med hensyn til organisering av møtene og hva som skal være innholdet, og ikke minst hvem som skal frambringe innholdet til saker i brukerutvalgsmøter. Når det vanligvis kun er inntil fire møter i brukerutvalget i året, blir det også avgjørende hvordan utvalgene evner å holde kontinuitet i arbeidet og etablere en samarbeidsform også mellom møtene.

Brukerutvalgene må ha en betydning utover seg selv, og vi drøfter hva dette innebærer i form av relevans for det enkelte utvalsmedlemmet, for organisasjonen hun representerer, og for NAV. Relevans for NAV handler i siste instans om hvorvidt brukermedvirkningen som skjer gjennom brukerutvalgene, får innflytelse på utforming av tjenestene som NAV

leverer. Denne innflytelsen avhenger også av hvilke rammevilkår som finnes i NAV, og til dels i organisasjonene, som kan bidra til å legge til rette for aktiv, reell brukervedvirkning.

Vi drøfter nivåkopling som bidrar til å legge premisser for brukervedvirkning gjennom brukerutvalgene, altså hvordan NAV lokalt, på fylkesnivå og på direktoratsnivå evner å bidra til en tettere kopling og en sømløshet i behandlingen av saker som tas opp. Får det som diskuteres lokalt, ringvirkninger på beslutningsprosesser lenger oppe i systemet? Inviteres lokale utvalg til å komme med synspunkter på saker som initieres sentralt? Mens nivåene i NAV utgjør en vertikal kopling, finnes det også en horisontal kopling mellom organisasjonene via brukerrepresentantene til NAV. Vi diskuterer muligheter og barrierer for reell brukervedvirkning langs denne akse. Et sentralt punkt i rapporten omhandler kunnskaps- og kompetansebehovet om brukervedvirkning som er avdekket, både i organisasjonene og i NAV. Med andre ord er det et behov for opplæring for brukerrepresentantene, for organisasjonene de representerer, og blant NAVs ansatte. Rapporten diskuterer premisser for organisering av slik kompetanseheving. Til sist drøftes også betydningen av å synliggjøre brukerutvalgene og deres arbeid både innad i NAV-kontoret og utad mot omverdenen og NAVs brukere.

Gjennom prosjektet vårt har vi sett et stort engasjement blant NAV-ansatte og brukerrepresentanter for å forbedre måten utvalgene fungerer på. Sist i rapporten oppsummerer vi ved hjelp av en oversikt over gode grep som kan eller bør gjøres for å forbedre arbeidet i utvalgene og bidra til å sikre en større relevans for NAVs tjenesteutforming.

1 Bakgrunn

Brukermedvirkning er en del av arbeids- og velferdsforvaltningens (NAV) oppgaver og har vært det siden NAV-reformen ble iverksatt i 2006.¹ Det var et mål at brukerne skulle få «større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon» (Saglie 2009: 40). Som et svar på dette er det blant annet opprettet brukerutvalg på sentralt (i direktoratet), regionalt (fylkene) og lokalt (i kommunene) nivå. Formålet med brukermedvirkning på systemnivå er ikke å påvirke enkeltsaker i forvaltningen, men å involvere representanter for brukerne i «diskusjoner om hvordan tjenestenes virksomhet, ordninger og organiseringer bør utformes slik at de møter brukernes behov» (Andreassen 2009).

Flere år etter at NAV-reformen ble iverksatt og brukermedvirkningen ble en integrert del av direktoratets virksomhet, viser undersøkelser at over en tredjedel av NAV-kontorene ikke har brukerutvalg, og under en tredjedel av brukerutvalgene fungerer godt eller meget godt (Andreassen, Breit & Legard 2012; Riksrevisjonen 2012). Brukerutvalgene er en sentral del av modellen for brukermedvirkning i og rundt NAV, men undersøkelsene nevnt over viser at det ligger et betydelig forbedringspotensial i denne ordningen. Det er dermed behov for å se nærmere på hvordan modellen for brukermedvirkning fungerer i dag.

Prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» kan ses på som en videreføring av de foregående evalueringene. Formålet med dette prosjektet er å identifisere hva som fungerer og ikke fungerer i dagens mest brukte modell for brukermedvirkning (brukerutvalgene), og på bakgrunn av dette komme med forslag til tiltak som kan bidra til at brukerutvalgene i NAV vil fungere bedre. Prosjektet tar utgangspunkt i den dominerende organiseringen av brukermedvirkningen i NAV, som er brukerutvalg tilknyttet hvert NAV-kontor, og det overordnede mandatet som kan leses ut av § 6 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen: «Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester» (Arbeids- og sosialdepartementet 2006: § 6).

Dette er bakgrunnen for at Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) tok initiativ til prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling». Prosjektet utføres av Fafo for FFO og er finansiert av FARVE forsøksmidler i arbeid og velferd, NAVs program for forskning og forsøksvirksomhet.

«Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» består av flere moduler fra oppstarten høsten 2013 til avslutningen sommeren 2015. Prosjektets tre moduler bygger på hverandre: Den første modulen besto av intervjuer med NAV-ledere og bru-

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/arbeids-og-velferdsforvaltningen/id606669/>

kerrepresentanter fra brukerutvalgene som deltar i prosjektet, med sikte på å kartlegge nå-situasjonen og identifisere utfordringer, problemstillinger og eventuelt gode løsninger som er utviklet lokalt. Den andre modulen besto av til sammen fire refleksjonssamlinger for representanter fra NAV-kontoret og brukerutvalget med praksisperioder imellom. Rapportering fra prosjektet utgjør den tredje modulen og inneholder en oppsummering av erfaringene med anbefalinger for videreutvikling av brukervedvirkning.

De sentrale problemstillingene som skal besvares gjennom prosjektet, er:

- Hvordan skal brukerutvalgene utformes for at de skal bidra til at brukerne skal få «større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon»? (Saglie 2009: 40). Brukerutvalg skal uttale seg om planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.
- Hvordan fungerer brukerutvalgene i dag?
 - Hva fungerer bra i dag?
 - Hva fungerer ikke bra i dag?
- Hvordan skal man lykkes i å forbedre den erfarte nytten av brukervedvirkningen?
 - Hvilke vellykkede grep ser vi?
 - Forslag til tiltak (veileder/anbefalinger) for videreutvikling av brukervedvirkning
- Bør det være brukerutvalg tilknyttet hvert NAV-kontor, eller kan de være tilknyttet flere kontorer?
- Hvordan skal brukervedvirkningen videreutvikles slik at kunnskapspotensialet som ligger i brukervedvirkning, i større grad kan omsettes i praksis?
 - Hvordan skal brukervedvirkning organiseres slik at kunnskapen tas i bruk av ansatte i NAV?
- Hva er (skal være) merverdien av brukerutvalg for NAV?

Det er publisert en delrapport fra prosjektet (Haualand & Hilsen 2014). Delrapporten presenterer funnene fra intervjuene med NAV-ledere og brukerrepresentanter fra utvalgene som deltar i prosjektet (modul 1), og sammendraget fra den første refleksjonssamlingen, som pekte ut noen satsingsområder for det videre arbeidet. Delrapporten diskuterer også brukervedvirkning og presenterer metodene i prosjektet. Disse diskusjonene er tatt inn i denne sluttrapporten i sin helhet, og deler av teksten fra delrapporten er også gjengitt direkte i denne sluttrapporten. Dette er redegjort for der det er aktuelt.

Gangen i denne rapporten er en innledende presentasjon av prosjektet i kapittel 1. I kapittel 2 diskuterer vi hva brukervedvirkning handler om, og særlig denne rapportens søkelys på sammensetning, arbeidsform og betydning. Kapittel 3 beskriver metoden. Kapittel 4 analyserer funn og refleksjoner fra prosjektet. Disse samles i en oppsummerende diskusjon i kapittel 5 der diskusjonen struktureres etter hovedområdene: sammensetning, arbeid i utvalget og betydning. I kapittel 6 samler vi rådene og anbefalingene for videreutvikling av brukervedvirkning i NAV i en tabell.

2 Brukermedvirkning i NAV

Teksten er hentet fra delrapporten i prosjektet (Haualand & Hilsen 2014: 6–9).

2.1 Brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg

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

2.2 Representasjon

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

Representantene henter dog ikke bare legitimitet ved å være valgt av en organisasjon, men disse organisasjonene må også ha en medlemsgruppe der mange bruker NAVs tjenester, det vil si erfaringene til medlemmene må være relevante for de sakene som diskuteres. Brukermedvirkningen på systemnivå betinges dermed ikke bare av at hver enkelt representant har legitimitet på vegne av gruppen han eller hun skal uttale seg på vegne av, men også

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

2.3 Å uttale seg

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

2.4 Planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenester

For det tredje sier § 6 i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen noe om hva brukerrepresentantene skal uttale seg om: planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. Som antydning over betyr det at ingen enkeltsaker eller enkeltbrukere diskuteres med

brukerrepresentantene. Mange av NAVs tjenester er vedtatt på politisk nivå, men hvordan tjenestene skal utføres, må konkretiseres på ulike nivåer i NAV. Da må det brukes både skjønn og lokale tilpasninger for å løse oppgavene og organisere samarbeidet mellom kommunen, NAV-etaten og andre aktører, som for eksempel helse- og utdanningssystemet (Andreassen 2009). Det er på dette nivået brukerutvalget kan uttale seg. Til tross for de begrensningene som ligger i at de bare kan uttale seg, gir brukerutvalgene samtidig NAV-kontoret mulighet for å bli kjent med brukergruppene og de utfordringene de har. Dette gir NAV-kontoret muligheter til lokalt tilpasset planlegging av hvordan tjenestene skal organiseres og gjennomføres. Der det gjennomføres lokale evalueringer av NAV-kontorene, tjenestene eller brukerutvalgene, er det også naturlig å la brukerrepresentantene uttale seg om dette. Brukerkunnskapen må samtidig systematiseres og settes inn i et større perspektiv, og opprettelsen av brukerutvalg på flere nivåer (sentralt, på fylkesnivå og lokalt) kan bidra til dette.

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

2.5 Sammensetning, arbeidsform og betydning

Det overordnede mandatet for brukermedvirkningen i NAV peker dermed i retning av at det er tre kritiske forhold som må fungere for at brukermedvirkningen skal foregå etter hensikten. Stikkord for disse er sammensetning, arbeidsform og betydning.

For det første må sammensetningen av utvalgene være slik at det er representanter fra relevante brukergrupper av NAV-kontoret som deltar. Representantene må ha kunnskap

om både NAVs organisering og arbeid, og hva det innebærer å være brukerrepresentant, for å kunne komme med relevante uttalelser.

For det andre må møtene planlegges og legges opp slik at det blir mulig for alle å komme med relevante innspill, og det må være rom for god informasjonsutveksling. Også her vil kunnskap hos brukerrepresentantene være viktig, men også mulighetene alle deltakerne har til å forberede seg i forkant av møtene.

For det tredje er det viktig at brukerutvalgene er synlige eller har en funksjon utover seg selv. Hvis sakene som diskuteres eller informeres om, forblir i utvalget og ikke spres videre i form av for eksempel referater (som er forståelige for andre enn deltakerne), muntlig eller skriftlig informasjon til organisasjonene man representerer, eller til de ansatte på NAV-kontoret, kan det stilles spørsmål ved hvilken betydning utvalget har.

Videre vil det være relevant å spørre om, og eventuelt hvordan, NAV-kontoret og organisasjonene bruker innspillene som kommer på møtene. Selv om utvalget består av valgte representanter fra bestemte organisasjoner, kan det være grunn til å se på om det er av betydning at det også er kjent eller synlig for enkeltpersoner som oppsøker NAV-kontoret, slik at også andre enn de som er aktive eller medlemmer i organisasjonene som er representert, har mulighet til å komme med innspill til brukerutvalget.

3 Metode

Den følgende teksten er hentet fra Haualand og Hilsen (2014: 10–14).

3.1 Utvalgelse av deltakere

«Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» er et pilotprosjekt der forsøk på endring gjøres i noen utvalg. Hvis vi lykkes i å forbedre den erfarte nytten av brukermedvirkningen og brukerutvalgene som deltar, og identifisere vellykkede grep for å få dette til, kan det arbeidet som gjøres i løpet av dette prosjektet, forhåpentligvis overføres til andre brukerutvalg i NAV som strever med å få brukermedvirkningen til å fungere godt. Det ligger dermed i prosjektets natur at et begrenset antall brukerutvalg og NAV-kontorer deltar. For å holde utprøvingen på et håndterlig nivå innenfor de ressurser prosjektet hadde til rådighet, ble det bestemt at tre regionale NAV-kontorer (fylkesnivå) og tre lokale NAV-kontorer i hver av disse regionene skulle involveres. Til sammen ville dette gi tolv deltakende brukerutvalg, noe som også er gunstig for å få den nødvendige geografiske og demografiske bredden. For å få et bredt spekter av erfaringer knyttet til sammensetning av brukerutvalgene, arbeidsformen og brukerutvalgenes betydning og relevans var det viktig å få utvalg fra større byer og mindre kommuner og fra bydeler og kommuner med ulik befolknings-sammensetning med i prosjektet.

Bredde og variasjon er i denne sammenheng ikke nødvendigvis det samme som representativitet, på den måten at man skal bruke det for å lage statistiske oversikter over brukermedvirkningen i NAV. Derimot handler det om å få innblikk i et bredt spekter av erfaringer for å kunne identifisere flest mulig ulike problemstillinger og utfordringer brukerutvalgene har. Samtidig har dette prosjektet ikke bare som mål å evaluere og kartlegge brukermedvirkningen og brukerutvalgene, men det har også forsøk med endring og videreutvikling som formål. Det betyr at bredde og variasjon ikke kan være de eneste kriteriene for å delta. Det vil være vel så viktig at utvalgene som deltar, er motivert for å delta og prøve ut nye former for brukermedvirkning eller nye måter å organisere eller møtes i brukerutvalgene. Utgangspunktet for valg av rekrutteringsmetode for deltakelse i prosjektet ble dermed en kombinasjon av bredde/variasjon mellom utvalgene og motivasjon for å delta. Endelig var det også ønskelig med deltakelse fra utvalg som allerede fungerer ganske bra, og utvalg som strever med å få brukermedvirkningen til å fungere godt, for å øke sjansen for en positiv læringseffekt.

For å sikre et bredest mulig utvalg av mulige deltakere valgte vi i samråd med oppdragsgiver (Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)) å sende en invitasjon til samtlige regi-

onale NAV-utvalg (på fylkesnivå). I invitasjonen bad vi dem identifisere tre lokale utvalg i fylket som også kunne delta i prosjektet, og begrunne hvorfor de ønsket å være med. Fra åtte NAV-kontorer på fylkesnivå mottok vi relativt rask respons på at invitasjonen var mottatt, og at deltakelse ville bli vurdert. Det var nok geografisk og demografisk spredning på disse åtte regionale NAV-kontorene til at forskerne valgte å ikke purre videre på dem som ikke svarte på henvendelsen. Av disse åtte ble tre fylker valgt ut til å delta i prosjektet. Utvelgelsen ble til dels gjort på bakgrunn av beliggenhet og befolkningssammensetning, til dels ut fra begrunnelsen de regionale NAV-kontorene hadde for å ønske å delta i prosjektet og utsiktene til å få hentet inn tre lokale kontorer i disse fylkene.

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

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

I den innledende intervjurunden (modul 1) ble to–fire personer fra hvert av disse utvalgene intervjuet. De vi har snakket med, er NAV-leder (enten statlig eller kommunal leder eller begge), leder for brukerutvalget (om dette ikke er NAV-lederen) og minst én brukerrepresentant. I tillegg er tillitsvalgte på flere kontorer intervjuet for å få et inntrykk av hvordan informasjonen og referatene fra møtene i brukerutvalgene formidles til resten av NAV-kontoret. Intervjuene er gjennomført enten som telefonintervjuer eller ansikt-til-ansikt med en semistrukturert intervjuguide (vedlagt). For at ingen skal være nødt til å svare for hva de har sagt i intervjuene og kunne føle seg frie til også å snakke om ting som kan være problematiske, er alle utsagn og sitater anonymisert. Intervjuene med deltakerne i utvalgene hadde en gjennomsnittlig varighet på rundt en time. Intervjuene med de tillitsvalgte som ikke er en

del av utvalgene, var kortere siden temaet for samtale bare var relatert til hvorvidt de kjente til utvalget, hva de visste, og hvordan de ansatte får informasjon om brukerutvalget og synspunktene derfra.

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

I tillegg til intervjuene deltok forskerne på et lite utvalg møter som observatører. Telefon- og ansikt-til-ansikt-intervjuer kan gi et godt bilde av hvordan deltakerne oppfatter utvalgene og sin egen deltakelse i dem, men vil ikke nødvendigvis gi et utfyllende bilde av hvordan dynamikken i møtene er, og hvordan eventuelle diskusjoner og kunnskapsoverføring skjer. Deltakende observasjon gir forskerne førstehåndskjennskap til selve møteformen slike brukerutvalg kan ha, i tillegg til kunnskap om utvalgenes sammensetning og noen deltakers erfaringer med dem.

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

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

3.3 Forskningstilnærming

Prosjektet har som eksplisitt mål å endre praksis i løpet av prosjektperioden. Derfor er det valgt en prosessorientert forskningstilnærming til prosjektet. Aksjonsforskning er en forskningsform der forskerne og feltet sammen utvikler ny kunnskap og ny praksis, der hensik-

ten med forskningen er å «kartlegge og tilrettelegge betingelsene for menneskenes egne handlingsmuligheter» (Gustavsen & Sørensen 1995).

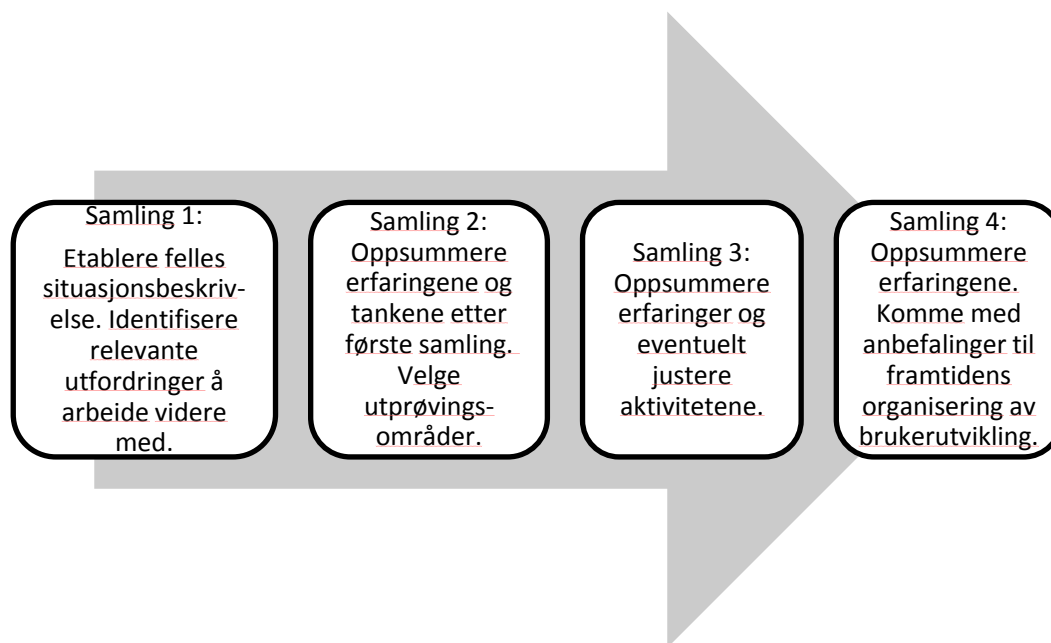
Denne formen for forskningstilnærming er orientert mot innsikt, forståelse og læring som en integrert del av prosessen. «Den er opptatt av hvordan man kan forbedre en innsats underveis [...] Selve prosessen og iverksettingen av ny praksis er i søkelyset, og den prosessorienterte retningen kjennetegnes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

Prosjektet har et nedenfra og opp-perspektiv der brukernes opplevelser og erfaringer legges til grunn. I prosjektet er det to hovedgrupper av «brukere»: brukerutvalgenes medlemmer og NAV-ansatte. Primært rettes søkelyset mot brukerutvalgene og de opplevelsene, forventningene og behovene medlemmene har. Samtidig skal NAV-kontoret aktivt bruke innspillene som kommer fra brukerutvalget, og dermed er ansatte her også å betrakte som brukere i dette prosjektet. Begge disse gruppene må inkluderes i prosessen mot bedre fungerende brukermedvirkning. Et mål for intervjuene og den deltakende observasjonen vil være å samle inn informasjon som kan være nyttig for brukerutvalgene, slik at de kan prøve ut ulike måter å bedre brukermedvirkningen på. Slik sett er forskningstilnærmingen i dette prosjektet en form for aksjonsforskning.

Aksjonsforskning bygger på demokratiske verdier og et ønske om å gjøre forskning nyttig og relevant. For å oppnå dette brukes demokratiske kommunikasjonsformer som kan bidra til deltakerbasert endring. Dette medfører en tettere relasjon mellom forsker, forskning og feltet og består ikke av så mye datainnsamling som felles kunnskapsutvikling. Refleksjonsseminarene brukes for å definere og skape en omforent forståelse av problemstillingene og utviklingsaktivitetene samt til å forløse erfaringsbasert kunnskap hos aktørene gjennom å legge til rette for faglig diskusjon og refleksjon. Hensikten med samlingene er både å skape felles situasjonsforståelse og å finne fram til forbedringspunkter som gjør at brukerutvalgene kan fungere bedre. Det er dermed viktig at refleksjonssamlingene ikke bare blir en møteplass for felles refleksjon, men at refleksjonene også understøtter utvikling av bedre praksis. Figur 1 viser hvordan refleksjonssamlingene bygger på hverandre og er med på å understøtte framdriften i prosjektet:

Refleksjonssamlingene organiseres som veksling mellom smågrupper og plenum, der organiseringen skal fremme en åpen og kreativ dialog rundt erfaringene med og utviklingsmulighetene for brukerutvalgene. Deltakerne på samlingen bidrar med sine erfaringer og opplevelser ved det å delta i brukerutvalg. Forskerne har ansvar for å organisere prosessen på samlingene, lede samtalene i plenum og oppsummere det som kommer fram på samlingene. Mellom samlingene følger deltakerne opp og prøver ut tiltak man har kommet fram til på samlingene. Ansvaret for dette ligger hos de lokale deltakerne i brukerutvalgene som deltar i prosjektet.

Figur 1 Refleksjonssamlingene



4 Analyse- og diskusjonskapittel

4.1 Representasjon i brukerutvalg

Som påpekt tidligere handler representasjon i brukerutvalg både om det er nok bredde i representasjonen, om representanten representerer andre enn seg selv, det vil si er organisert, om representantene kommer fra organisasjoner med brukere som faktisk bruker eller mottar tjenester fra NAV, og om representasjonen er relevant for de sakene som NAV-lederen ønsker å ta opp i brukerutvalget.

Bredde

Det varierer hvor mange og hvilke organisasjoner som er representert i utvalgene som deltar i denne pilotstudien. Stort sett er fylkesutvalgene større og har bredere representasjon enn de kommunale utvalgene. En rekke organisasjoner er representert. De store paraplyorganisasjonene som Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) er representert i alle utvalg. Ellers er det en god del variasjon når det gjelder hvilke organisasjoner som er representert. Jo bedre organisert brukergruppene er, jo større er sjansen for at de er representert i brukerutvalgene. Små og dårlig organiserte grupper er dårligere representert, så som ungdom med rusproblemer, personer med psykiske lidelser, innvandrere og jobbsøkere. Jobbsøkere er typisk en gruppe som ikke er organisert, og som er brukere i kortere perioder (forhåpentligvis). Selv om de er brukere av NAV og sikkert har meninger om hvordan NAV forvalter sine tjenester, er de i all hovedsak ikke representert.

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

En gjentatt diskusjon er om hva som er konsekvensene av smal representasjon. For de organisasjonene som *er* representert, er det ikke et stort problem siden de blir hørt. For NAV er det mer utfordrende, siden det er brukerstemmer de ikke hører fra, og viktige grupper som ikke kommer med sine innspill. For diskusjonene i brukerutvalget kan det være utfordrende for alle parter, siden smal representasjon kan gi smalere diskusjoner. Flere nevnte

begrepet «profesjonelle brukere» om de velorganiserte og aktive brukerrepresentantene fra de store organisasjonene. Selv om disse er viktige som brukerrepresentanter, kan diskusjonene lett usynliggjøre mindre grupper og svakere stemmer.

«Ja, og de er med på opplæring i forhold til brukerutvalg, de tar på seg roller, de gjør en god figur. Men de er på mange arenaer med de samme tingene. Og de er svært fungerende. Men det betyr også det at sakene som tas opp i utvalget, bærer preg av å være saker som ... den interessent-delen er interessert i. Andre saker kommer egentlig aldri opp.» (NAV-leder)

En annen diskusjon går på om arbeidslivets parter bør være representert. I noen fylker er de med, mens andre har parallelle utvalg (brukerutvalg for brukerorganisasjonene og brukerråd for NAV og næringslivet og dets parter). Noen NAV-ledere påpekte at de hadde så mye kontakt med arbeidslivet og bedrifter ellers at de ikke trengte dem i brukerutvalget. Andre utvalgsmedlemmer argumenterte for at arbeidslivet også er brukere av NAVs tjenester, særlig arbeidsgivere, og at de dermed hører til i brukerutvalget.

«Markedsarbeidet ut mot arbeidsgivere, det er fortsatt en utfordring. Med den sammen-setningen utvalget har i dag, er det lite interesse for arbeid» (NAV-leder)

Ett av fylkene som hadde separate utvalg, gjennomførte ett felles møte mellom brukerutvalget og brukerrådet i året og opplevde det som svært nyttig. Det er vanskelig så si hva som er best, men det er klart at arbeidslivet har noe å lære av brukerorganisasjonene, og NAV burde ha interesse av å bringe disse sammen i en eller annen form. Også brukerrepresentantene kan ha nytte av å høre hvordan situasjonen ser ut fra arbeidslivets side, og kunne diskutere erfaringer direkte.

En tredje diskusjon handler om de uorganiserte brukerne, det vil si brukere av NAVs tjenester som ikke er organisert i noen brukerorganisasjon, enten fordi de er kortvarige brukere av NAVs tjenester, fordi det ikke finnes noen for deres gruppe, eller fordi de ikke ønsker å være organisert. Noen mener at engasjerte enkeltpersoner med stort kontaktnett kan representere brukere selv om de ikke er organisert, mens andre peker på at de uorganiserte ikke er *representanter*, og ikke har en organisasjon i ryggen å dele erfaringene fra brukerutvalget med. Hvis man velger å invitere uorganiserte brukere inn i utvalget, bør det i så fall vurderes grundig både hvordan man sikrer at de bringer erfaringer fra brukerne inn i utvalget, og hvordan man sikrer tilbakemelding fra utvalget til relevante brukergrupper.

Hvem representerer brukerrepresentantene?

Hensikten med et brukerutvalg er å få brukere av NAVs tjenester i tale. Dette gjelder både organisasjoner og brukergrupper som er i kontakt med NAV. Prosjektet har belyst en problemstilling om representasjon og relevans. Trenger brukerrepresentantene å være aktive brukere selv, eller er det viktigere at de representerer organisasjonene til brukere på en god måte? Noen brukere har egen erfaring, mens andre har organisasjonsbakgrunn og kjenner til

brukernes erfaringer gjennom organisasjonen de representerer. Noen er i begge rollene samtidig.

I mange av utvalgene er det høy gjennomsnittsalder på medlemmene, og dette ble også diskutert som en utfordring. Selv om disse brukerrepresentantene har vært aktive brukere tidligere, er de nå pensjonister og har liten kontakt med NAVs tjenester. Noen utvalg tok opp at de ønsket å ikke ha med pensjonistorganisasjonene (stort sett Pensjonistforbundet eller Eldrerådet) i utvalget, og i noen utvalg er de heller ikke med. Andre har med representanter for disse organisasjonene, men som en brukerrepresentant selv beskrev situasjonen:

«Jeg er jo ikke den som er den store brukeren, for jeg får lønna mi den 20. hver måned i og med at jeg er pensjonist. Så jeg har ikke brukt NAV i det hele tatt. Så jeg vet ikke hva slags erfaring de forskjellige har med [NAV-kontoret], og hva de har diskutert i sine organisasjoner osv.» (Brukerrepresentant)

Det er ikke bare fra brukersiden man stiller spørsmål ved denne gruppens representasjon:

«Men det er jo også et spørsmål om hvor interessant det er for NAV å snakke med alderspensjonister. De har fått pensjonen sin, det skjer ikke mer. Så det er ikke noe poeng å ha et brukerutvalg med mange gamle.» (NAV-leder)

Det er også andre grupper som mangler erfaring med NAV-kontoret i senere år. Noen brukere engasjerte seg i en brukerorganisasjon da de var aktive brukere, og har siden jobbet i organisasjonen. Selv om de er aktive i organisasjonen, kan deres egen siste kontakt med systemet ha vært da det het trygdeetaten, og da kan det være utfordrende å følge med i endringer og de nye vilkårene brukerne møter. Slike «profesjonelle brukere» som de ble omtalt som, har en særlig utfordring for å sikre at de er oppdatert på hva de aktive brukerne gjør av erfaringer med dagens NAV. God kontakt med egen organisasjon kan løse dette, men det å sikre at de er oppdatert på hva aktive brukere gjør av erfaringer, er en utfordring. På den annen side kan nye brukerrepresentanter ha ferskere erfaringer, men mindre organisasjons-erfaring og dermed føle seg mindre i stand til å aktivt påvirke NAV enn det de mer erfarne organisasjonsfolkene gjør. Dette er en avveining det enkelte brukerutvalget og brukerorganisasjonene må diskutere og vurdere hvordan de vil håndtere.

Er relevante brukergrupper representert for det som tas opp i brukerutvalget?

En annen side ved sammensetningen av utvalget er om fokuset skal ligge på brukernes eller på NAVs behov. Skal brukerutvalg være av eller for brukere? Er representasjonen relevant for de sakene NAV-leder ønsker å ta opp i brukerutvalg? Igjen kom det opp spørsmål om alder og erfaring som bruker av NAVs tjenester:

«De representerer en marginal gruppe – for i realiteten er det ingen av dem som er i arbeidsliv før alder. Så alle som én kan kanskje ha noen av tjenestene som NAV-kontoret

drifter, men hovedsakelig har de tjenestene som NAV forvaltning drifter, eller pensjon. Ikke NAV-kontoret.» (NAV-leder)

Hvis NAV ønsker å involvere brukerrepresentantene i «diskusjoner om hvordan tjenestenes virksomhet, ordninger og organiseringer bør utformes slik at de møter brukernes behov» (Andreassen 2009), er det viktig at brukerne representerer den nødvendige bredden av NAVs brukergrupper. Det er også viktig hvordan utvalgsmøtene gjennomføres, for å få til slike diskusjoner. Ut fra erfaringene i pilotprosjektet kan det lett bli informasjon fra NAV som brukerne ikke har stor innflytelse på. Store, overordnede saker blir sjelden diskutert, men informasjonen handler mer om løpende temaer. Dette handler selvsagt både om hvordan arbeidet i utvalget planlegges og organiseres, og hvordan kontakten er mellom de forskjellige brukerutvalgsnivåene. Dette kommer vi tilbake til i senere kapitler.

4.2 Rekruttering til brukerutvalg

Det gis få konkrete føringer fra sentrale myndigheter på hvordan rekruttering til NAV skal foregå. Ifølge NAV sine nettsider er det den enkelte leder som har ansvaret for å forankre brukerutvalg i egen enhet.² Utsagnene under fra NAV-ledere bevitner praktiseringen av lederansvaret for rekruttering til utvalgene:

«Fra å ha hatt en litt tilfeldig organisering, der jeg stort sett i starten fant folk som jeg spurte, har vi nå en struktur der det er i større grad representanter for organisasjoner.» (NAV-leder)

«Så der har jeg egentlig også bare funnet en jeg har tatt kontakt med og spurt om han kan representere» (NAV-leder)

«Akkurat der har jeg vært litt på hugget for å få med organisasjoner som speiler kontoret i større grad enn jeg syns mange brukerråd gjør, da.» (NAV-leder)

«Vi har politiske råd, Eldrerådet, Rådet for funksjonshemmede, Ungdomsrådet, de oppnevner representanter. Og ellers er det ... de blir rasket sammen herfra og derfra.» (NAV leder)

Sitatene over viser at praksis knyttet til det å etablere et brukerutvalg varierer, og det kan synes som om NAV-ledere har stor autonomi med hensyn til rekrutteringsprosessen. Det er ikke nødvendigvis negativt, samtidig som denne autonomien raskt kan skille de NAV-lederne som har et sterkt ønske om å etablere et godt brukerutvalg, fra NAV-ledere som anser denne formen for brukermedvirkning som mindre viktig.

² <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Brukermedvirkning/Mandat>

Det NAV legger som føring, er at brukerutvalgsmedlemmene må representere mer enn egen erfaring, og at organisasjonene peker ut brukerrepresentanter. Vi har sett at en del brukergrupper i mindre grad enn andre er representert i brukerutvalg. Flere NAV-ledere opplever at det kan være utfordrende å oppnå en fornuftig representasjon av sine brukere i brukerutvalgene, noe følgende sitat bevitner:

«Og vi hadde en idédugnad på hvem andre vi kunne invitere. Vi har gått gjennom bydelsinformasjon for [kommunen] over organisasjoner for å se, ... men jeg tror rett og slett de mangler frivillige til å ta disse oppgavene. Noen er redd for dette her, hvem vil identifisere seg som arbeidsledige eller fattige ...» (NAV-leder)

Utsagnet over er interessant fordi det også peker på et representasjonsproblem knyttet til øst-vest-identitet. Denne NAV-lederen hevder at medlemmer av organisasjoner er motvillige til å ta på seg slike verv, fordi de opplever det som stigmatiserende å skulle representere en gruppe brukere de helst ikke vil identifisere seg med.

Andre NAV-ledere uttrykker oppgitthet over at organisasjonene ikke synes å være interessert i å rekruttere medlemmer til utvalgene, som utsagnet fra denne NAV-lederen viser:

«Vi har sendt ut forespørsler flere ganger og vært i kontakt med bydelen for å få representanter fra de forskjellige andre rådene som finnes. Vi har bedt om representanter for foreninger i bydelen som kunne vært interessante. For eksempel kvinneforeningen for kvinner med etnisk annen opprinnelse. Og vi har invitert, og de kommer ikke.» (NAV-leder)

Kontakt med andre brukergrupper

Så hvordan kan man komme i kontakt med brukergrupper som mangler i utvalgene? I refleksjonssamlingene i forskningsprosjektet ble det særlig pekt på en utfordring med å rekruttere fra ungdomsorganisasjoner eller innvandrersorganisasjoner. En informant uttrykte følgende i et intervju:

«Det tror jeg på mange måter har noe med at ... de som er yngre, dette her er kjedelig – det er ikke noe gøy. Du må bli ordentlig gammel før du synes det er gøy.» (Brukerrepresentant)

Dersom bildet som tegnes av brukerrepresentanten som er sitert over, stemmer, kan det indikere et behov for også å tilpasse form og innhold på en måte som gjør det mer attraktivt og interessant for nettopp disse gruppene å delta i slik brukermedvirkning.

Samtidig ble det pekt på flere mulige tiltak som kan bidra til å komme i kontakt med disse og andre brukergrupper som i liten grad er representert. Ett eksempel var å vurdere å endre tidspunkt for møtene. Særlig for ungdom kan det være problematisk å møte i brukerutvalgsmøter som avholdes innenfor tidsrammen av deres skoledag. Dersom møtetidspunkt flyttes til ettermiddag eller kveld, kan det bidra til at det blir lettere for ungdom å delta.

Andre måter som har vært foreslått for å komme i kontakt med brukergrupper som mangler i utvalgene, har vært å gjennomføre årlige møter med brukerorganisasjoner. Slike møteplasser kan være godt egnet til å informere om brukerutvalgenes mandat og om medlemmenes rolle i utvalgene. Utover å informere kan slike møteplasser bidra til større bevissthet i organisasjonene om mulighetene de har (og ansvaret) til å kunne drøfte og gi innspill til innretning av tjenestetilbud og virkemidler i NAV.

Blant deltakerne i utvalgene som var med i denne undersøkelsen, ble det uttrykt et behov og et ønske om å få inn andre stemmer i utvalgsarbeidet. Det er flere grupper av brukere som ikke tilhører en organisasjon, for eksempel sosialt vanskeligstilte grupper som rusmisbrukere eller kortvarige brukere av NAV. Flere pekte på alternative former for involvering av lavt organiserte eller ikke-organiserte grupper. Eksempler på slike alternative former for involvering kan være andre typer møter enn de nevnt over, som ad-hoc-møter for grupper av brukere, besøk til grupper samt besøk fra grupper. For eksempel kan utvalget møte brukergrupper i fora der de samles, som i fritidsklubber for ungdom, på møtestedet for innvandrersorganisasjoner eller gjennom åpne folkemøter.

Det var altså stor enighet om behovet for å forsøke å komme i kontakt med brukergrupper som i dag i liten grad er involvert. Samtidig framheves et annet hensyn, nemlig at representasjon i seg selv ikke nødvendigvis veier tyngst for å gi NAV en merverdi fra brukermedvirkning. Viktigere enn representasjon er forutsetninger som egen erfaring, engasjement og motivasjon til å gjøre en innsats i utvalgene. Våre informanter var enige i at slike forutsetninger for involvering er viktige for å gi NAV merverdi fra brukermedvirkning.

4.3 Om (sam)arbeidsform og innhold i utvalgsmøter

Et sentralt tema i prosjektet har vært hvordan møtene gjennomføres. Dette handler både om organisering av utvalget og utvalgsarbeidet og om innhold og gjennomføring av møtene.

Organisering

Et spørsmål som kom opp, var hva som var gunstig gruppestørrelse på et utvalg. I «*Brukermedvirkning i NAV*» (Andreassen 2009: 114) sies det at «Utvalget kan ha fra 5 til 15 medlemmer», uten at dette er en fast regel. Selv om det ikke finnes noen absolutte svar, er det verdt å tenke på at både for få og for mange kan skape problemer. For få deltakere er både en utfordring for å dekke de gruppene som skal representeres, og det kan være vanskelig å få i gang diskusjoner hvis det er for få til stede. I tilfelle forfall på enkelte møter kan utvalget også bli for lite til at det gir mening å gjennomføre møtene. På den annen side kan utvalget bli så stort at ikke alle slipper til i diskusjonene, og det kan også bli så stort at enkelte representanter nøler med å ta ordet. Det er viktig at utvalgsmøtene oppleves som inkluderende og ufarlige, og at alle føler seg velkomne. For store forsamlinger kan virke skremmende på

usikre brukerrepresentanter. Det er også praktisk krevende å samle for store utvalg. Hva som er riktig størrelse for det enkelte utvalget, er dels et spørsmål NAV-leder må ta stilling til, og dels et tema som kan være verdt å diskutere i utvalget.

En annen utfordring knyttet til organisering av utvalgsmøtene er hvordan man skal sikre at utvalget involveres i tide til å kunne ha reell innflytelse på sakene som tas opp. Hvis møtene blir preget av informasjon fra NAV om det som allerede har skjedd eller er innført, er det vanskelig å få til medvirkning.

«Vi må inn tidligere i prosessen for å kunne gi reelle innspill tidlig nok til å kunne påvirke.» (Brukerrepresentant)

Flere av utvalgene i prosjektet har arbeidet med å knytte utvalgets møter til temaer som NAV jobber med, enten som en del av virksomhetsplanleggingen, som en del knyttet til planlagte aktiviteter på NAVs årshjul (årsplan) eller saker/temaer som kommer opp underveis.

Et annet spørsmål er beramningen av møtene, det vil si hvor ofte og hvor lenge, og når på dagen bør møtene gjennomføres? Igjen finnes det få absolutte svar. I vårt prosjekt ser det ut til at det vanlige er to–fire møter i året. Utvalg som bare har to møter i året, er gjerne små, og i prosjektet er det også disse som ser ut til å slite med å fylle sakslista med relevante saker. Dette kan henge sammen med møtefrekvens, siden det kan være vanskeligere å fylle møtene hvis de er så sjeldne at man ikke får kontinuitet i arbeidet i utvalget. Fire ganger i året ser ut til å være det vanligste, eventuelt supplert med andre møteaktiviteter imellom, som felles møte med brukerrådet (næringslivets aktører og NAV). Med to møter i halvåret er det mulig å jobbe med saker over flere møter og dermed holde aktiviteten i gang også mellom møtene. Ett av fylkesutvalgene i prosjektet har også nedsatt et arbeidsutvalg (NAV og to brukerrepresentanter) som skal arbeide med å forberede utvalgsmøtene og sikre større grad av involvering. Dette kan være en god idé når både NAV og brukerrepresentantene ønsker å engasjere seg sterkere i brukerutvalgsarbeidet. Normalt ser møtene i utvalgene ut til å vare i cirka to timer, og det vanligste er å legge møtene i arbeidstiden. Når på dagen møtene berammes, er en pågående diskusjon. Noen brukergrupper kan ha lettere for å delta hvis møtene legges på ettermiddagen/kvelden (som brukerrepresentanter som går på skole), mens andre kan være vanskeligere å treffe da (som småbarnsforeldre). NAV deltar i sin arbeidstid, og hvis møtene legges på kveldstid, innebærer det overtid/kveldsarbeid for NAVs representanter. Dette er hensyn som må veies opp mot hverandre og diskuteres i det enkelte utvalget.

Innhold

«Brukerutvalget gjennom tidene har gått fra generelt kosemøte med god lunsj og info om regelendring til reell medvirkning». (Brukerrepresentant)

Når det gjelder innholdet og gjennomføringen av selve utvalgsmøtene, er det en rekke spørsmål som må tas hensyn til:

- Er målsettinger formulert?
- Hvem/hva bestemmer innholdet i utvalgsmøter?
- Hvordan legges møtene opp for å sikre relevante innspill og informasjonsutveksling?
- Settes det av nok tid og rom for informasjonsutveksling i møtene?
- Hvordan kan man ta opp strategisk viktige saker i tide til å kunne ha reell påvirkning?
- Hvordan skal man samarbeide i utvalget, håndtere innspill/informasjonsaker osv.?

Utvalget bør sikre god rollefordeling, arbeidsdeling og ansvarsdeling gjennom et mandat/retningslinjer som er tilpasset egne forhold og behov. Arbeidet med å utvikle/tilpasse retningslinjer/mandat handler ikke bare om å lage et godt produkt, men selve arbeidet med å utvikle det er en prosess der utvalgsmedlemmene må engasjere seg i hva det betyr å sitte i et brukerutvalg, og hvordan de vil jobbe sammen. Diskusjonene underveis har en egenverdi som man ikke oppnår med å få tildelt et mandat eller kopiere retningslinjene som er utviklet av noen andre.

En viktig side ved utvalgsmøtene er hva slags saker som tas opp. Blir møtene preget av enveis informasjon fra NAV, eller får man også til reelle diskusjoner om sakene som tas opp? Er det hovedsakelig NAV som melder inn saker, eller er det også brukerrepresentantene? Vi har hørt fra både NAV-ledere og brukerrepresentanter om møter som ikke bidrar til konstruktiv dialog mellom NAV og brukerorganisasjonene:

«Og fra NAVs side får du veldig mye informasjon. Nesten alltid sånne suksessrateskjema-opplesing: Denne måneden har vi gjennomført så-så mange vellykkede rehabiliteringer. Vi har fått så-så mange inn på sykehjemsplasser, vi har ... fraværet har gått opp eller ned 3 prosent i NAV-kontoret, bla-bla.» (Brukerrepresentant)

«Brukerutvalget i dag fungerer som en åpning for brukerorganisasjonene til å «tømme seg» for alt de er misfornøyd med.» (NAV-leder)

Hvordan kan man få til godt innhold i brukerutvalget? Begge parter må ta ansvar for å bringe inn saker som kan bidra til nyttige diskusjoner, ikke bare informere eller passivt ta imot informasjon. For NAV handler det om å oppleve at brukerutvalget kan være viktig for å forbedre NAVs tjenester ved å hente inn innspill fra brukerne. Som en NAV-leder sa:

«Mitt mål med brukerutvalget er å få inspirasjon til forbedringsarbeid, og da er det viktig med innspill.» (NAV-leder)

For brukerrepresentantene handler det om å se utvalgsmøtene som en anledning til å ta opp viktige saker og se at det krever at de også er forberedt.

«Vi må være flinkere til å ta inn saker, knekke kodene på hvordan ta inn saker, hvilken form skal det ha. Nå kan vi ikke sitte på møtene og, på en måte, impulsivt komme på noe som vi har lest i avisa for 14 dager siden, men at vi faktisk må forberede sakene våre bedre.» (Brukerrepresentant)

Det kan være flere grunner til at brukerrepresentantene ikke melder inn saker til møtene. Det kan handle om manglende kontakt med og tilbakemeldinger fra egen organisasjon, manglende kunnskap om NAV, manglende kontinuitet i utvalgsarbeidet og tid (og motivasjon) til å engasjere seg. Som nevnt i forbindelse med møtehyppighet kan det se ut som det er større problem med innspill fra brukerrepresentanter i små kommuner. I tillegg til å handle om manglende kontinuitet i arbeidet på grunn av for sjeldne møter, kan det handle om dårligere tilgang til informasjon og ressurser enn i større kommuner. Utfordringen med slike små utvalg er da om de faktisk sikrer reell representasjon og medvirkning.

I pilotprosjektet har flere av utvalgene som deltar, vært opptatt av at det ikke holder å bli informert av NAV i etterkant om regelendringer, vedtak eller temaer som er ferdigbehandlet, man må også komme inn i prosessen tidlig nok til at innspill faktisk kan få en effekt. Dermed er det viktig at brukerutvalget legger planer som korresponderer med NAVs planprosesser og fanger opp viktige saker i forkant. Gjennom brukerorganisasjonene har utvalgsmedlemmene mulighet til å fange opp høringssaker og andre større saker som også bør opp i utvalgsmøtene. Dette krever planlegging og kontakt med egne organisasjoner mellom utvalgsmøtene og kan være en krevende rolle for en del brukerrepresentanter som ikke er vant til å arbeide på denne måten. Samtidig er det nødvendig hvis man vil at brukerutvalget skal få mulighet til å få reell innflytelse.

«En ting er at vi ønsker tidligere inn i prosessene, i planlegging. Hvis ikke så påvirker vi jo ikke.» (Brukerrepresentant)

En av sakene det ser ut som alle brukerutvalg diskuterer, er den årlige brukerundersøkelsen NAV gjennomfører. Undersøkelsen inneholder en rekke spørsmål om hvordan man opplever NAV og møtet med NAV. I tillegg til avkrysningsbokser er det mulig å gi fritekstsvare. Hvordan kan man bruke fritekstfelt fra undersøkelsen til inspirasjon for forbedringsarbeid? Noen utvalg får ikke presentert disse svarene, mens arbeidsutvalget i et annet av utvalgene som deltar i prosjektet, hadde en felles gjennomgang av fritekstsvarene for å vurdere om det peker seg ut viktige forbedringsområder og saker som bør diskuteres i brukerutvalget. En slik bruk av undersøkelsen kan gi brukerutvalget mer reell medvirkning i stedet for å bare få informasjon fra NAV uten å kunne gjøre inngrep i saken selv. Uansett om man bruker fritekstfeltet eller ikke, bør en gjennomgang av undersøkelsen brukes mer aktivt enn som en informasjonssak. Etter å fått presentert resultatene bør utvalget utfordres til å diskutere hva de kan gjøre for å påvirke resultatene i positiv retning til neste undersøkelse. En vanlig oppfølgingsmåte i arbeidet med slike undersøkelser kan være at hvert brukerutvalg skal prioritere to forbedringsområder og ett fastholdelsesområde og diskutere tiltak de kan gjøre (eller de kan påvirke til at gjøres) innenfor de prioriterte områdene. Dette ansvarliggjør og aktivi-

serer brukerutvalget på en helt annen måte enn å bare ta årets resultater til etterretning. Det utfordrer også NAV-kontoret til å ønske reell forbedring. Det handler om å finne måter å gjøre det mulig for representantene å gi meningsfylte tilbakemeldinger på, som kan brukes i forbedringsarbeid, altså omsettes i endret praksis.

4.4 Om arbeidsform mellom møter

Det er selvsagt avgjørende hvordan brukerutvalgene samarbeider når de møtes. Samtidig er det med fire møter per år også vesentlig hva som skjer mellom møtene. Funn fra prosjektet viser at det er et stort spenn fra begrenset kontakt til utstrakt kontakt mellom møtene i brukerutvalgene. Arbeidsform mellom møter handler både om generell og spesifikk kontakt og om pågående arbeid mellom møtene, og det handler om hva som gjøres av for- og etterarbeid i forbindelse med møtene.

Brukerutvalgene er ikke pålagt å gjennomføre aktiviteter utenom de berammede møtene, likevel ser vi eksempler på at utvalg har etablert en arbeidsform også mellom møtene, som bidrar til å styrke kontinuiteten i brukerutvalgsarbeidet. Det kan dreie seg om utvalgsarbeid (hele eller deler av utvalget) rettet mot NAV, mot organisasjoner eller for eksempel representasjon i ulike sammenhenger og møteplasser hvor det er naturlig at arbeidet i brukerutvalget presenteres. Inntrykket er at en slik arbeidsform bidrar til en dynamikk i brukerutvalget som medlemmene setter pris på.

Det kom fram flere gode eksempler på hva slags type oppgaver brukerutvalsmedlemmene kan foreta seg mellom møtene. Utvalgsmedlemmer kan enkeltvis eller som gruppe fortelle om egne erfaringer med NAV, erfaringer med brukerutvalgsarbeid eller med egne organisasjoner.

Et annet eksempel som kom fram, var arrangerte fellesmøter med alle brukerutvalgene i et fylke. En arbeidsform som bidrar til å sikre relevans for brukerutvalgene, er aktiv kontakt med paraplyorganisasjoner for å identifisere og forberede saker for utvalget. Flere av informantene understreket derfor betydningen av å utfordre medlemmene til å jobbe aktivt med kontakten med egen organisasjon. På spørsmål om hva slags kontakt brukerrepresentantene har med egen organisasjon mellom møtene, svarte en informant:

«Da må jeg ærlig talt innrømme at det er lik [...] null [...] Det har vi ikke. Men jeg er jo valgt inn fra FFO, under en underorganisasjon, jeg er tilsluttet [...]. Så for meg er det naturlig å mer tenke på [...]. Men selvfølgelig, jeg vet at jeg skal ikke representere bare de. Jeg representerer alle. Men vi har ikke hatt noen saker som er noe spesielt for den ene eller andre. Det er liksom generelt. Så har jeg en fra samme forbund som meg selv, som også er vara, som jeg diskuterer med.» (Brukerrepresentant)

Sitatet eksemplifiserer to ting. For det første eksemplifiserer det spørsmålet omkring tilhørighet og dermed sakstilgang fra henholdsvis paraplyorganisasjoner versus underorganisa-

sjoner. Selv om akkurat denne representanten har valgt å vurdere saker på generelt grunnlag, og ikke opplever det som problematisk, kan det være en utfordring knyttet til engasjement og tilhørighet til nivåer i organisasjoner som kan tematiseres i utvalgene. For det andre gir sitatet et godt eksempel på en aktivitet som foregår mellom møter, der han forteller at han benytter seg av muligheten til å diskutere og drøfte saker med vararepresentanter.

Den andre dimensjonen av arbeidsform mellom møter handler altså om hvordan brukerutvalgene og medlemmene forbereder seg til møter, og om hva som gjøres av arbeid i etterkant av møtene. Å forberede seg til møter innebærer en aktiv kontakt med egne organisasjoner for å innhente aktuelle saker, sette seg inn i saker osv. Men som en NAV-leder uttrykker det, kan det være problematisk å få saker fra organisasjonene, og man ser etter andre løsninger, som for eksempel eksterne gjester. Utsagnet viser til en aktivitet mellom møter som flere utvalg praktiserer, nemlig å ha arbeidsutvalg som forbereder utvalgsmøtene.

«Det blir stort sett at leder foreslår saksliste. Utvalget blir bedt om å komme med forslag. Det er ikke påtrengende mange henvendelser. Det blir å prøve å finne på noe. Vi har vært opptatt av å prøve å få inn litt gjester. Det har vi hatt i blant. Da får vi litt mer dynamikk i det. Det er et arbeidsutvalg som kan ha møter inntil to ganger i året.» (NAV-leder)

I tillegg innebærer forberedelse at alle medlemmene setter seg godt inn i saksdokumenter som sendes ut. Det forutsetter at utvalgsleder sender innkalling/saker som skal tas opp i utvalgsmøtet, god tid i forveien, slik at alle kan forberede seg, herunder også ha tid til å innhente synspunkter og saker fra organisasjonene. God informasjon i forkant av møtene om hvilke saker som skal tas opp, gjør at representantene kan forberede seg bedre. På den måten kan medlemmene bli aktive bidragsytere til diskusjoner og innlegg, i stedet for passive tilhørere fordi de ikke møter forberedt til saker. Vanligvis sender utvalgsleder ut et referat fra møtene. Der vil det naturligvis framgå hva de ulike medlemmene i utvalget eventuelt har forpliktet seg til å gjøre i etterkant av møtet.

Flere av utvalgene har innført formøter mellom utvalgsleder og et brukermedlem. Formøter er et godt eksempel på en form for brukermedvirkning og involvering som har til hensikt å påvirke både innhold og kvalitet i brukerutvalgsmøtene. Det vil si at representantene som deltar i formøter, aktivt kan bidra til å sette viktige saker på dagsordenen og gi nyttige innspill til hvordan møtene skal gjennomføres for å sikre involvering og medvirkning.

4.5 Om relevans

Et stort spørsmål er om brukerutvalgene oppleves som relevante og viktige. I den innledende intervjurunden stilte vi spørsmål om hvordan de intervjuede vurderer en rekke forhold rundt brukerutvalgene og deres arbeid, og «betydningen av utvalget» fikk dårligst vurdering.

«Og det er helt greit å ha det, men jeg tror ikke det har noen spesiell betydning i forhold til driften av kontoret.» (NAV-leder)

Man kan være fornøyd med både sammensetning av utvalget og arbeidsformen, men det er få som mener at utvalget faktisk har en betydning for NAV og NAVs tjenester. Selv der diskusjonene i utvalget har direkte relevans for pågående arbeid i NAV, føler få at det faktisk fører til endringer. Selvsagt kan utvalgsarbeidet oppleves som viktig selv om man ikke har den store påvirkningen på NAV-systemet. Som en bruker sier det:

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

I tillegg har vi eksempler på praktisk nytte for NAV-kontoret av innspill fra brukerutvalget:

«Gjennom 2013 har vi gjennomført betydelige endringer i mottakstjenestene, med for eksempel i mye større grad å sette folk opp på faste timeavtaler i stedet for at folk som kommer innom kontoret, får gjennomført samtalen sin der og da med tilfeldige ansatte. Så opererer vi nå i mye større grad med at folk har sine faste veiledere her på huset. Og det er ... der har [interessen?] vært stor, og det har kommet fra brukerrådet. Så det er den største påvirkningen brukerrådet har gjort.» (NAV-leder)

I prosjektet har vi diskutert hva som skal til for at diskusjoner i brukerutvalg skal oppleves som relevante, og deltakerne fra både NAV og brukerorganisasjonene trekker fram en rekke forhold. Kunnskap om NAV er nødvendig for å skjønne hvordan systemet er bygget opp og virker, og for å vite hvordan man griper inn i prosesser i NAV. Noe av det som gjør det vanskelig, er at tiltak bestemmes på høyere nivå og må omsettes/tilpasses lokale forhold. Ansatte på lokale NAV-kontorer, også lokale ledere, kan oppleve det som like vanskelig å reelt påvirke beslutninger i etaten som det brukerutvalget gjør.

Et annet hinder for at brukerutvalgene skal ha den relevans man kunne ønske for NAV, kan henge sammen med at det er lite eller ingen formalisert kontakt mellom brukerutvalgene og liten eller ingen koordinering av innspill fra brukerutvalgene. Koplingen mellom de forskjellige nivåene av brukerutvalg (lokalt, fylkesnivå og sentralt) diskuterer vi i et annet kapittel. Koordinering av innspill fra brukerutvalg er en side ved denne manglende nivåkoplingen, men det handler også om at utvalgenes arbeid ikke koordineres med NAVs virksomhetsplanlegging rundt større høringssaker eller regelverksendringer eller liknende der alle brukerutvalg kunne blitt oppfordret til å ta opp samme sak for å kunne gi et bredt for-

ankret innspill til NAV. Slik koordinering forutsetter at NAV ønsker det og sender ut saker i tide, og at brukerorganisasjonene er flinke til å forberede sine representanter på større saker de bør være forberedt på å ta opp. Begge parter må jobbe aktivt for å sikre relevans av brukerutvalgene, og brukerutvalgene berettiger seg gjennom å oppleves som viktige, nyttige og relevante for NAVs arbeid.

En annen måte å øke relevansen og muligheten til å spille en rolle på er å få til en tettere kopling mellom utvalget og NAV-kontoret. Flere av utvalgene som deltar i prosjektet, snakker om muligheten til å delta på kontormøter (internmøter for alle ansatte på NAV-kontoret) eller andre ordinære NAV-aktiviteter for å få innsikt i hvordan NAV arbeider, og la NAV-ansatte møte brukerrepresentantene og oppleve hvordan deres erfaringer kan være nyttige for NAVs arbeid. Dette er både en fin måte å la NAV-ansatte bli kjent med utvalget på og en utfordring til brukerrepresentantene for å forberede seg og ha klart hva de vil formidle i møtet med NAV.

Jo mer man involverer brukerrepresentantene i NAVs arbeid, og jo mer de er til stede på NAV-kontoret, jo viktigere blir det å avklare personvern og konfidensialitet. Dette kan være vanskeligere på små steder, på grunn av transparens. Noen steder deltar brukerutvalget aktivt i gjennomføringen av den årlige brukerundersøkelsen NAV gjennomfører. Brukerutvalget blir dermed en ressurs for NAV i kontakten med brukerne og gjennomføring av brukerundersøkelsen. Samtidig kan det være grunner til at brukerrepresentanter bør være forsiktige med å være til stede på NAV-kontoret. Selv om de er *brukerrepresentanter*, representerer de ikke *alle* brukere av et NAV-kontor, og på mindre steder kan taushetsplikt, konfidensialitet og personvern være vanskeligere å ivareta enn på et større og mer upersonlig sted. Uansett er dette hensyn som bør diskuteres.

Relevans handler i bunn og grunn om hva et brukerutvalg skal være. En leder sier:

«Mitt mål med brukerutvalget er å få inspirasjon til forbedringsarbeid.» (NAV-leder)

Den samme lederen sier at det overordnede spørsmålet er:

«Hvordan drive NAV bedre i morgen enn i dag?» (NAV-leder)

Med en slik forståelse er man nødt til å arbeide for å få utvalget til å virke og bruke erfaringene brukerrepresentantene har, fordi man ser at man trenger det. NAV er i stadig utvikling, og hvis brukerutvalget kan bidra positivt her, blir det også relevant.

4.6 Rammebetingelser

Ett tema som har vært gjenganger i refleksjonssamlingene, er hvordan de sentrale føringene, eller mangel på føringer, og andre rammebetingelser påvirker arbeidet som gjøres i brukerutvalgene. For det første er det et spørsmål om man i det hele tatt har tilstrekkelige retningslinjer for arbeidet i utvalgene, altså om det fra NAVs side er skrevet og tilgjengeliggjort fel-

les retningslinjer for hva NAV vil med brukermedvirkningen. Flere av våre informanter etterlyser et felles mandat fra NAV sentralt.³ Samtidig vitner flere utsagn om at de lokale eller fylkesvise utvalgene selv lager mandat for sitt utvalgsarbeid, noen med utgangspunkt i direktoratets mandat, som følgende utsagn viser:

«Vi har laget oss et felles mandat [...] som er ganske kort. Og så har hvert kontor eller hvert brukerråd [...] ut fra et fellesmandat pyntet litt på det eller bearbeidet det litt på hvert kontor eller på hver bydel.» (NAV-leder)

Samtidig treffer vi brukerrepresentanter som overhodet ikke er kjent med at det skal foreligge et mandat. På spørsmål om utvalget har et mandat, svarer en brukerrepresentant:

«Det veit jeg ikke! Jeg har bare blitt dratt inn i det, for det er bestemt at [...] skal være en representant i NAV.» (Brukerrepresentant)

Dernest er det et spørsmål om hvorvidt det er avklart hvilke forventninger som er knyttet til arbeidet i utvalget. Slike forventningsavklaringer kan komme fra ulike nivåer, som det lokale NAV-kontoret, fylkesnivået eller det sentrale nivået.

Valg av ledermodell har vært gjenstand for diskusjon i refleksjonssamlingene i prosjektet. Noen av utvalgene har oppfattet at det er sentrale føringer på at NAV-leder også skal lede brukerutvalgsarbeidet. Andre organiserer brukerutvalget etter en to-ledermodell der NAV-leder og en representant for en organisasjon sammen leder utvalget. Det kan innebære at de to veksler på å ha henholdsvis en leder- og sekretariatrolle. Atter andre har valgt en ledermodell der en brukerrepresentant er leder av utvalget. Erfaringene fra flere av utvalgene er at mange brukerrepresentanter er uvillige til å påta seg lederverv. To faktorer som kan forklare dette, er manglende ledelseserfaring og manglende kompetanse om brukerutvalgsarbeid og NAV.

En gjennomgående utfordring er hvordan organisasjonene skal komme mer på banen med tanke på brukermedvirkning. Det kan virke som en viss resignasjon fra organisasjonenes side når det gjelder engasjement, og hva skyldes i så fall det?

Flere av representantene opplever at organisasjonene er passive til brukermedvirkningen, og at representantene dermed står alene i å fremme interesser. Dette kan føre til at representantene da fremmer saker mer ut fra egne synspunkter og erfaringer enn fra organisasjonenes ståsteder.

Et dilemma for brukermedvirkningen, er balansen mellom aktiv medvirkning og behovet for å ivareta taushetsplikten og konfidensialiteten overfor NAV sine brukere. Det ser ut til at små kommuner i høyere grad enn store bykommuner opplever dette dilemmaet. Det er naturlig nok fordi det i en liten kommune vil være mindre forhold der alle kjenner alle, noe som gir stor gjennomsiktighet og dermed sårbarhet. I større kommuner blir derimot en slik

³ Det arbeides i direktoratet med å utarbeide et felles mandat for det lokale brukerutvalgsarbeidet.

aktiv brukermedvirkning mindre sårbar fordi det store antallet NAV-brukere og besøkende til NAV-kontoret gjør at muligheten for at brukerne har en tett relasjon til brukerrepresentanten (gjennom for eksempel naboskap, venn eller bekjentskapskrets, slektsforhold) som brukeren ikke ønsker å forholde seg til på NAV-kontoret, er vesentlig mindre. Vårt materiale bekrefter tilnærmingen til dette dilemmaet slik som beskrevet over.

Et siste punkt som en betingelse for brukermedvirkning er av mer administrativ karakter og handler om representantenes muligheter til å delta i møter. Våre informanter ga uttrykk for at deltakelse i brukerutvalgsmøter bør godtgjøres økonomisk. Det innebærer at NAV må budsjettere med en slik godtgjørelse.

4.7 Nivåkopling

En side ved organiseringen av brukermedvirkning er koplingen mellom de ulike nivåene i NAV, altså en vertikal kopling.

Med vertikal nivåkopling mener vi altså hvordan forholdet mellom sentralt brukerutvalg, de fylkesvise utvalgene og utvalgene ved de enkelte lokale NAV-kontorene er regulert. Er det noen gjennomgående kommunikasjon eller kopling som gjør at sentralt brukerutvalg fanger opp signalene fra de underliggende utvalgene? Og det samme på fylkesnivået: Vet fylkesutvalget hva slags saker de lokale utvalgene diskuterer, og får man innspill derfra? Hvis hvert brukerutvalg opererer uavhengig av hverandre, mister man påvirkningsmulighetene som ligger i samlede innspill og diskusjoner. Man mister også mye informasjon når brukerutvalgene på de forskjellige nivåene ikke kommuniserer.⁴

Flere av utvalgene i prosjektet opplever at kontakten mellom fylkesleddet og de lokale kontorene er tilfeldig, og de etterlyser mer kontakt mellom utvalg i ulike kommuner. I prosjektet finnes det eksempler på tiltak som skal avhjelpe denne situasjonen. Ett av fylkene planlegger et fellesmøte for alle brukerutvalgene i fylket våren 2015 nettopp for å skape en møteplass for felles erfaringsutveksling og påfyll. De fleste utvalgene legger referater fra møter på nett, slik at andre kan se hva som tas opp, selv om vi ikke har sett noen som systematisk bruker disse referatene til noe. For eksempel kunne et lokalt utvalg begynt møtet med å se om det er noen saker fylkesutvalget har diskutert, som også bør tas opp lokalt, eller omvendt i fylkesutvalget. Fylkesutvalget kan sende over saker/temaer til alle de underliggende utvalgene og be om innspill. Lokale utvalg kan sende over saker oppover i systemet og be om tilbakemelding.

Ett av fylkesutvalgene i prosjektet har forsøkt å gjøre dette, nemlig sendt en sak til sentralt brukerutvalg for å be om tilbakemelding. Dessverre opplevde de at sentralt brukerutvalg ikke forsto forespørselen og sendte saken videre i stedet for å diskutere den og melde tilbake. Det hindrer ikke at de vil forsøke igjen, nettopp for å prøve å knytte diskusjonene i

⁴ Det er satt i gang en prosess for å avklare intensjon, rolle og mandat for sentralt brukerutvalg. Dette arbeidet skal etter planen avsluttes i juni 2015.

de forskjellige nivåene av brukerutvalg sammen. Ved å ha som mål å sende minst én sak i året (eller perioden) oppover i systemet presser de fram en tettere relasjon mellom fylkesnivå og sentralt nivå for brukermedvirkning.

Sentralt brukerutvalg er ikke med i prosjektet, selv om de stort sett har deltatt med en representant på refleksjonssamlingene og prosjektet er presentert på et sentralt brukerutvalgsmøte. Det er viktig at de også ser verdien av å kople nivåene for brukermedvirkning hvis man skal oppnå noe. Hvis man ønsker arbeid på tvers av nivåer, er det viktig å se hva slags føringer som legges fra sentralt brukerutvalg, og hvordan man tenker at dette samarbeidet bør fungere. Dette er en sak for sentralt brukerutvalg å diskutere, men prosjektet viser at det er etterspurt fra de underliggende utvalgene.

På samme måte har fylkesutvalgene en jobb å gjøre for å starte en dialog med de lokale brukerutvalgene i fylket. Gjennom prosjektet har det blitt klart at man ønsker en mer formalisert kontakt mellom lokale brukerutvalg og fylkesnivå for å styrke brukermedvirkningen i NAV.

4.8 Organisasjon – utvalg – NAV

Som nevnt tidligere oppleves det som utfordrende for noen medlemmer å få god nok kontakt med organisasjonene de representerer. Spørsmålet er hvordan man kan sikre en reell mulighet til å forberede seg og innhente mer informasjon/opplysninger fra egen organisasjon, altså hvordan man skal sikre innspill både fra NAV og fra organisasjonene.

«Jeg er jo ikke den som er den store brukeren, for jeg får lønna mi den 20. i og med at jeg er pensjonist. Så jeg har ikke brukt NAV i det hele tatt. Så jeg vet ikke hva slags erfaring de forskjellige har med NAV [...], og hva de har diskutert i sine organisasjoner osv. Men det er ikke noe av den diskusjonen de eventuelt har hatt, som blir tatt opp av sine representanter. For igjen så er de veldig ferske og kanskje redde for å si noe, kanskje.» (Brukerrepresentant)

Sitatet over, som er fra en brukerrepresentant, viser at det er flere dimensjoner knyttet til spørsmålet om kontakt med egen organisasjon. Denne representanten er ikke selv aktiv NAV-bruker, men kun lønsmottaker gjennom sin pensjon fra NAV. Representanten peker også på en utfordring med at nye medlemmer i utvalget av ulike årsaker ikke tør å snakke i møter.

Samtidig har et rent organisatorisk element blitt trukket fram, som handler om å formalisere representasjonen fra de respektive organisasjonene for å unngå situasjoner som det refereres til i følgende sitat:

«Det som jeg har opplevd, er at de andre organisasjonene ikke har vært helt enige om hvem som skal møte og ikke møte heller. De har hatt litt sånn intern krangel om – «joss,

møter du, jeg trodde det var jeg som skulle møte». Så der har de møtt fast og vara samtidig.» (Brukerrepresentant)

Ifølge våre informanter oppleves det ingen formelle hindre for å få innspill fra NAV og organisasjonene. Dermed blir virkemidlene for å sikre innspill annerledes enn om det faktisk var formelle hindre som måtte fjernes. Våre informanter understreker betydningen av å utfordre brukerrepresentantene til å søke informasjon og innspill fra sine respektive organisasjoner. Samtidig kommer det fram en problemstilling knyttet til balansegangen mellom individsaker og mer prinsipielle saker når representantene innhenter innspill fra sine medlemmer, noe følgende utsagn demonstrerer:

«Vi kan spille inn. Vi spiller absolutt inn. Jeg ber mitt råd på rådsmøtet, når jeg vet det nærmer seg utvalgsmøte – jeg spør: Hvem av dere har saker som er aktuelle for NAV? Og da ... mitt råd er som alle andre råd, folk tenker veldig mye på sin personlige situasjon og ikke på overordnede ting. Så det blir litt: ”Jeg har hatt tre problemer denne måneden, med å bestille TT-transport”. Det er vanskelig å generalisere det og få det videre, syns jeg.» (Brukerrepresentant).

Dermed kan det tyde på at organisasjonene også trenger kunnskap om hva brukerutvalg er, og hva det vil si å representere et brukerutvalg.

Samtidig framhever informantene at organisasjonene selv må ta mer ansvar for å engasjere seg i sine representanter og selv aktivt gi innspill. Flere av representantene forteller oss at de føler seg litt alene:

«Jeg tror vel kanskje ikke alle representantene har en struktur der de møter sin organisasjon og etterspør tema. Så jeg opplever vel at mange av dem lever i et vakuum og er litt alene. De er plukket ut som representant, men har kanskje ikke aktiv dialog med styret i organisasjonen.» (NAV-leder)

«Ja, jeg prøver jo å informere etter at jeg har vært på møter. Men som jeg sier, jeg føler at jeg møter veggen når jeg snakker med dem.» (Brukerrepresentant)

Brukerutvalg er tross alt en mulighet organisasjonene har til å bruke sin stemme for å påvirke på et område av stor betydning for sine medlemmer, derfor kan det virke merkelig at det blant brukerrepresentantene oppfattes som mangel på interesse.

En utfordring knyttet til organisasjonenes bevissthet og kunnskap om brukerutvalg har også handlet om at man ikke egentlig har visst hvem som var oppnevnt til å møte fra de enkelte organisasjonene. Årsaken plasseres hos organisasjonene:

«Så det er organisasjonene selv som har sviktet, egentlig.» (Brukerrepresentant)

Flere tilnærminger har vært forsøkt blant utvalgene i dette prosjektet for å styrke en tettere forbindelse mellom organisasjonene, utvalgene og NAV. Ett tiltak som kan gjøre det lettere

å kople organisasjonene, utvalgene og NAV, er at NAV systematisk planlegger saker som skal behandles over tid. Det gir utvalgene en mulighet til å kontakte egne organisasjoner om konkrete saker, slik at det ikke kun er et åpent spørsmål om organisasjonene har noe de ønsker skal tas opp. Saker kommer da opp på agendaen i god tid før møtene, og det kan bidra til at brukerrepresentantene får den tiden de trenger til å innhente innspill fra organisasjonene, som da har hatt mulighet til intern drøfting.

Liknende tiltak er å utforme en prioritert liste over områder som skal behandles i brukerutvalget i en gitt periode og etablere temasaker.

I enkelte utvalg består saker kun av informasjon fra NAV. Det fører til en samarbeidsform tuftet på enveiskommunikasjon. Ved å innføre en fast post på agendaen for brukerutvalgsmøter med informasjon fra organisasjonene demonstrerer det en holdning og vilje til toveisdialog, engasjement og involvering fra representantene. I forlengelsen av dette konkrete forslaget understreker våre informanter blant brukerrepresentantene at de har behov for tydelige forventninger til brukerrepresentantene og kunnskap om hva skal rollen deres skal innebære.

Blant utvalgene som deltar i prosjektet, har det kommet opp mange gode forslag til hvordan utvalgene kan oppnå en tettere kopling mot organisasjonene og andre eksterne grupper. Noen har etablert kontakt med kommunale brukerråd, næringslivsforeninger og arbeidslivsutvalg i tillegg til politisk nivå for å sikre kontakt også med andre viktige aktører for NAV. Andre eksempler er fellesmøter med for eksempel ungdomsråd, eldreråd, personer med funksjonsnedsettelse osv. Små kommuner har forsøkt å arrangere åpne møter, eksempelvis bygdemøter, der de kommer i kontakt med lokalmiljøet.

Utvalgene har også gitt oss eksempler på hvordan de arbeider mot andre grupper av brukere, mot andre brukerutvalg på tvers av byen og mot kommuner, og hvordan de arrangerer møter mellom brukerrepresentanter og andre brukere som ikke nødvendigvis har en organisasjon i ryggen.

Også koplingen mot NAV er forsøkt styrket, eksemplifisert ved at utvalg møter grupper av ansatte i NAV og diskuterer forbedringsarbeid. I tillegg finner vi eksempler på at det arbeides sammen med NAVs ansatte i forbindelse med informasjonssaker:

«Hvis det er et tema vi ønsker skal bli tatt opp, inviterer vi ansatte til å presentere det. Det kan være et prosjekt eller et tema eller område vi jobber mye med.» (NAV-leder)

Andre eksempler på involvering av brukerutvalget i NAVs arbeid er at representanter i noen grad har blitt trukket inn i fagmøter på kontoret, utsendelse av brukerutvalgets referater til kontoret og drøfting av temaer fra brukerrådsmøtene på personalmøtene. En NAV-leder uttrykte tilfredshet med bruk av utvalgsrepresentanter på NAV-kontoret:

«Jeg tenker at det også må være en god skole for disse representantene å sitte og se virkeligheten fra innsiden? Da kan man gi litt mer kvalifiserte råd, tenker jeg.» (NAV-leder).

4.9 Kunnskaps- og kompetansebehov

Et område som peker seg ut i utviklingen av bedre brukermedvirkning og bedre fungerende brukerutvalg, er kunnskaps- og kompetansebehov både hos brukerrepresentantene og hos NAV-ansatte.

Opplæring for brukerrepresentanter

Ifølge NAVs egne retningslinjer for opplæring i brukermedvirkning «er brukerrepresentantene en viktig kilde til informasjon og kunnskap i den konkrete utformingen av tjenestene, men også i den strategiske planleggingen av tjenesteutvikling. Arbeids- og velferdsdirektoratet setter derfor krav til at brukerrepresentantene på fylkesnivå deltar i et opplæringsprogram. Både for å kunne bidra til et mer kvalitativt samarbeid mellom organisasjonene og etaten, men også for å øke rollen til brukerutvalget som en kvalitetssikrer av Arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Ved å øke kompetansen hos brukerrepresentantene vil brukerutvalget kunne bli et reelt samarbeidsforum og et kvalifisert høringsorgan som aktivt bidrar med brukerkompetanse.⁵»

NAVs nåværende brukeropplæring består av to moduler, der organisasjonene (hver for seg eller i samarbeid) har ansvar for den ene modulen, og NAV fylke har ansvar for den andre modulen.⁶ I evalueringen av FFOs opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV (modul 1) påpekes det at selv om det er flere faktorer som har betydning for at brukermedvirkningen skal bli velfungerende, oppfattes opplæring som viktig, både av FFO og av NAV (Andreassen, Breit & Legard 2012: 33).

Opplæringen skal gi brukerrepresentantene kunnskap om NAVs organisering og tilbud og om hva det innebærer å være brukerrepresentant. Kunnskapsbehovet varierer med hva man har av erfaring og forankring i egen brukerorganisasjon, og hvor lenge man har vært involvert i utvalgsarbeid. Som en brukerrepresentant beskrev sine erfaringer fra gjennomført opplæring:

«Satt folk som hadde stor kunnskap, kunne veldig mye, så var det andre igjen som fikk en aha-opplevelse på hvordan det kunne være. For å si det sånn.» (Brukerrepresentant)

En utfordring som også trekkes fram i evalueringen (Andreassen, Breit & Legard 2012), er at NAV er i utvikling. Fra etableringen har det skjedd store endringer i NAVs organisering og måter å jobbe på, og dermed er opplæringsbehovet også et spørsmål om løpende oppdatering på endringer. Det holder ikke å ha gjennomført opplæring hvis NAV omorganiserer en enhet eller det innføres store regelverksendringer som forandrer NAVs praksis rett etterpå. Dermed kan erfarne brukerrepresentanter ha like stort opplæringsbehov som ferske

⁵ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Brukermedvirkning>

⁶ [Det er igangsatt et arbeid i Arbeids- og velferdsdirektoratet med å utvikle ny modell for opplæringssystem.](#)

representanter i brukerutvalgene. «Gammel» erfaring med NAV kan således raskt bli mindre relevant når NAV endrer praksis eller nye ordninger innføres. Dette kan særlig være en utfordring for brukere som har sittet i brukerutvalg i mange år, mens deres egen erfaring med å bruke NAVs tjenester blir mer og mer utdaterte. Da er det viktig at de har god kontakt med sin brukerorganisasjon slik at de får nyere brukererfaringer med inn i utvalgsarbeidet. Representanter som ikke blir sittende lenge, kan være en annen utfordring. Ikke før de har fått den nødvendige opplæringen, så skiftes de ut, og nye kommer inn. Personer som er nye i brukersammenheng, kan også ha mindre erfaring fra sin egen brukerorganisasjon og dermed mindre å bringe inn i brukerutvalget.

«[...] de folka som sitter i utvalget sammen med meg, er veldig ferske. Så får ikke noen tilbakemelding fra dem, de tar ikke opp noen saker selv. De spør veldig lite.» (Brukerrepresentant)

NAV-ansattes opplæringsbehov

Det er ikke bare brukerrepresentantene som trenger kunnskap om brukermedvirkning og brukerutvalgets rolle. Også ansatte på NAV-kontoret, både på fylkesnivå og lokalt, trenger kunnskap om at brukerutvalget finnes, og hva det arbeider med. Som nevnt tidligere er det en rekke tiltak som kan bedre kontakten mellom brukerutvalget og NAV-ansatte, fra tilgang på referatene på nett til informasjon fra NAV-leder på interne møter og til at brukerrepresentanter deltar på kontormøter og presenterer utvalgets arbeid der. Samtidig har prosjektet vist at det er vanskelig å nå fram med informasjon til NAV-ansatte. Selv om informasjon om brukerutvalget finnes, betyr det ikke at man oppfatter det eller husker informasjonen. Som en NAV-leder sier:

«Det er nok lite kunnskap blant ansatte. De ser jo at brukerutvalget kommer, men det er lite involvering. [...] Det er så mye de skal holde seg oppdatert på, så det som ikke er akutt nødvendig, skyves til side. Det ser jeg i andre saker også, intranettet virker ikke som informasjonskanal. Det hjelper heller ikke å informere i møter, de glemmer at de har hørt det.» (NAV-leder)

Det er ikke nok med informasjon hvis ikke informasjonen oppleves som relevant. Derfor er det viktig både med kunnskap om brukerutvalget og med forståelse for verdien av brukermedvirkning. En slik forståelse må målbæres ovenfra. Som det sies i evalueringen av opplæringen: «Hvis brukermedvirkning er et tema på ledermøter i NAV, så blir brukermedvirkning viktig.» (Andreassen, Breit & Legard 2012: 33). I tillegg til lederforankring må NAV-ansatte få opplæring i hva brukerutvalg er, og hvordan det kan brukes i forbedringsarbeid i NAV. Brukererfaringene må derfor aktivt brukes i NAVs arbeid og interne prosesser slik at man synliggjør verdien av brukermedvirkning.

Organisering av kompetanseheving

Kompetanseheving i NAV må inngå i etatens opplæringsprogram, etterspørres i styringsdialogen og synliggjøres i etatens planer. Dette forutsetter at man får brukerutvalgene til å fungere etter hensikten. Nytteten er knyttet til hvor godt utvalget virker. Et dårlig fungerende utvalg med passive brukerrepresentanter og en NAV-ledelse som ikke ser hensikten, har liten verdi. Derfor henger spørsmålene om økt satsing på opplæring sammen med spørsmål om utvalgenes relevans og hvordan utvalgene er sammensatte og fungerer.

Kompetanseheving for brukerrepresentantene foregår som nevnt dels i regi av NAV fylke, og dels i organisasjonenes egen regi. FFO utviklet i 2007 et eget opplæringsprogram⁷, og evalueringen av dette inneholder en rekke anbefalinger til videreutvikling og forbedring av denne delen av opplæringen (Andreassen, Breit & Legard 2012).

Opplæring kan også skje i andre formater, som gjennom felles møteplasser der brukerutvalget (eller arbeidsgrupper derfra) møter brukerorganisasjonene eller dårlig organiserte grupper, gjennom veiledningstjeneste fra brukerorganisasjonene og gjennom årlige møter mellom NAV og brukerorganisasjonene.

Vårt prosjekt har hatt søkelys på brukerutvalgene, ikke organisasjonenes arbeid overfor brukerrepresentantene sine. Dermed kan vi i liten grad si noe om hvordan organisasjonene arbeider, eller bør arbeide, for å ivareta sine brukerrepresentanter. Allikevel er dette et poeng knyttet til opplæringsbehov. Jo mer aktive brukerrepresentantene er i brukerutvalget, jo større behov har de for støtte til å innhente informasjon m.m. Tidlig i prosjektet kom det opp et spørsmål fra en brukerrepresentant om ikke brukerorganisasjonene kunne hatt en brukerkonsulent, altså en dedikert person som skulle støtte brukerrepresentantene med kunnskapsinnhenting og mulige saksforberedelser. Som en brukerrepresentant sa:

«Ja, eller kanskje en som server brukerrepresentanter ... i hvert fall så må både organisasjonene bruke tid på å skaffe til veie fakta, og brukerrepresentanten må bruke tid på å skaffe til veie fakta. Det betyr at en kanskje må ha ... sakene må forberedes lenger, og det kreves mer forarbeid. [...] der har kravene til representantene økt og kravene til ulike oppdragsgivere. Det har økt. Og det er klart, det har noen prinsipielle sider. Dette skal gjøres ... alt tar lenger tid når du har en form for funksjonsnedsettelse, stort sett. Og det andre er at ... hva med organisasjonsstørrelsen? Altså, [...] er ikke på langt nær en av de største for mennesker med funksjonsnedsettelser. Men samtidig er vi kanskje en av organisasjonene som har relativt store ressurser. Ikke sant? Og ... hva da med en organisasjon som har mindre av det igjen?» (Brukerrepresentant)

Dette er en side ved spørsmålet om kunnskaps- og kompetansebehov som vi i liten grad kommer inn på i dette prosjektet. Samtidig peker denne brukerrepresentanten på en utford-

⁷ Det ble gjennomført seks instruktørkurs fra 2007 til og med 2012. Da det var ressurs- og kostnads-krevende for FFO nasjonalt å fortsette denne typen opplæring uten eksterne midler, har det ikke vært gjennomført slik opplæring etter 2012. I dag tilbyr Studieforbundet Funkis en egen grunnopplæring i brukervedvirkning, et nytt generelt opplæringstilbud som er utviklet i samarbeid med FFO.

ring som bare vil bli større jo mer aktive brukerutvalgene blir, og jo mer brukerrepresentantene engasjerer seg.

4.10 Synliggjøring av brukerutvalg og deres arbeid

For å sikre at utvalgene har en funksjon utover seg selv er det en vesentlig oppgave å synliggjøre hvilken rolle brukerutvalgene har, og det arbeidet som gjøres. Synliggjøringen bør skje i flere retninger. Utvalget og synspunktene fra brukerutvalget bør gjøres kjent på det lokale NAV-kontoret og i organisasjonene. En slik synliggjøring kan skje gjennom skriftlige referater fra utvalgsmøtene og gjennom andre former for skriftlig og muntlig informasjon. Spørsmålet er hvordan informasjon og referater fra møtene til resten av NAV-kontoret formidles. Det er ikke tilstrekkelig å ha en rutine på å oversende referater til NAV-kontorene. Mottakeren må også ha en ordning for å håndtere referater. Det vil si at NAV-kontoret og organisasjonene må ha interne møteplasser, strukturer og rutiner for hvordan de kan bruke innspillene som kommer på brukerutvalgsmøtene.

Synlighet innad

Synlighet innad på NAV-kontoret handler i stor grad om å øke synligheten gjennom oppslag i publikumsmottak/skranker for besøkende og gjennom å tilgjengeliggjøre møterefater, for eksempel gjennom NAVs intranett, og spre muntlig informasjon om brukerutvalget til de ansatte.

«[...] at publikum bruker brukerrådet lite, det har noe med hvordan man legger opp til, og hvordan man informerer om brukerrådet.» (Brukerrepresentant)

Synlighet overfor NAVs brukere kan oppnås på mange måter. Det har blant annet kommet opp et forslag om at alle som besøker NAV, bør få en brosjyre med informasjon om brukerutvalget ved NAV-kontoret.

For å nå brukerne på NAV-kontoret har noen av utvalgene i prosjektet forsøkt å opprette en post- og forslagskasse i mottaksområdet. Dette er et omdiskutert forslag ettersom noen av erfaringene tilsier at muligheten er til stede for at slike innretninger blir misbrukt og misforstått. Noen har erfart at brukere henvender seg til utvalget med egne saker i den tro at saken blir løst når den er formidlet til utvalget. Dette er selvsagt ikke tilfellet. Derimot har andre positive erfaringer med bruk av post- og forslagskasser, noe et sitat fra denne NAV-lederen tyder på:

«For eksempel når de sitter og venter på en avtale, kan de skrive noe på en lapp og putte i postkassa. Da står det på lappen at det de skriver der, det blir diskutert i brukerrådet. Det er spesielt for brukerrådet. På hvert møte tar vi opp de meldingene som har kommet siden sist. Så det er også et fast punkt.» (NAV-leder)

Sitatet demonstrerer også at denne måten å invitere brukere med sine synspunkter på, er reell medvirkning. Det kan tyde på at informasjon om brukerutvalgets rolle tilgjengeliggjort i nærheten av slike fysiske innretninger kan bidra til å klargjøre hva brukerne faktisk kan benytte post- og forslagskassene til. Samtidig understreker informantene viktigheten av å gjøre nyansatte på NAV-kontoret kjent med utvalget og deres arbeid, slik at det oppfattes som relevant å forholde seg til i eget arbeid.

Synlighet utad

I tillegg til den interne synligheten på NAV-kontoret har det vært diskutert muligheter for å synliggjøre brukermedvirkning gjennom brukerutvalg utad. Her har utvalgsdeltakerne på refleksjonssamlinger delt flere erfaringer og synspunkter. Noen utvalg er presentert for NAV og NAVs brukere gjennom NAVs nettsider. Opplysninger som deles, handler gjerne om hvilket mandat utvalget har, og navn på representantene, i tillegg til at referater tilgjengeliggjøres. Igjen viser tilbakemeldingene fra refleksjonssamlingene at en slik tilnærming til synlighet utad ikke er problemfri. Brukerrepresentantene blir eksponert, og flere representanter kvier seg til å la personlige opplysninger som navn og telefonnummer gjøres tilgjengelig på nett fordi brukere kan oppfatte at utvalgsmedlemmene representerer en kanal for dem til å framheve egne saker. Mange ønsker å skåne seg selv og brukerne fra å ha en slik feilaktig direkte kontakt om egne NAV-saker.

Andre informanter hevder at dette problemet lett kan unngås:

«Da må man bare vite hvilken rolle man har. Hvis det faktisk kommer en person og vet navnet mitt, så kan jeg jo uten å ta opp saken, henwise til hvem som skal ha saken.»
(Brukerrepresentant)

I forlengelsen av informasjon om brukerutvalget på relevante nettsider hos NAV og organisasjonene har enkelte utvalg erfaringer med bruk av sosiale medier for å fange opp innspill til saker det kan være hensiktsmessig å behandle i utvalgsmøter. Den samme skepsisen som nevnt over gjør seg gjeldende her, samtidig som noen framhever at bruk av sosiale medier er en positiv anledning til å komme i kontakt med nettopp dem som brukerutvalgene skal bidra til å forbedre tjenestetilbudet til, nemlig brukerne.

Av andre tiltak for å øke synligheten av brukerutvalgsarbeidet utad har noen utvalg informert om sitt arbeid og mandat i lokalaviser, latt seg intervjuet i relevante saker og utarbeidet brosjyrer. Brukerutvalget kan markere seg utad for å øke både betydningen og synligheten av at det finnes brukerutvalg i NAV. Blant annet har det blitt foreslått at saker som verserer i media, kan kommenteres av brukerutvalget (i media). Publikum blir da gjort kjent med brukerutvalget, og man kan også påvirke aktuelle saker på denne måten.

5 Oppsummerende diskusjon

5.1 Sammensetningen av utvalgene

Sammensetning av utvalgene er viktig for å sikre representativ medvirkning fra NAVs brukere. Som det sies i Haualand og Hilsen (2014: 15): «Brukerutvalg er nesten, om ikke helt, den enerådende formen for organisert brukermedvirkning i NAV. Brukerutvalgene består av personer som representerer ulike organisasjoner, som igjen organiserer sentrale brukergrupper hos NAV. NAV har mange ulike brukergrupper, og det er et mål at ulike grupper er representert i utvalget, og at disse også representerer brukere som faktisk benytter seg av NAVs tjenester».

Som vi har diskutert i det foregående kapitlet, er det noen brukergrupper som er dårlig representert i utvalgene, og dette gjelder særlig innvandrere, ungdom og rusorganisasjoner, mens andre grupper er overrepresentert, særlig gjelder dette pensjonister. Noen grupper er overhodet ikke representert, og dette gjelder særlig kortvarige NAV-brukere som jobbsøkere, gravide og personer i foreldrepermisjon o.l. FFO og SAFO er både best organisert og best representert i så godt som alle utvalg, og det er også de organisasjonene som har best støtteapparat for sine brukerrepresentanter i form av opplæringsopplegg, møteplasser o.l.

Innledningsvis i prosjektet ble det gjennomført intervjuer med deltakere i brukerutvalgene. I den forbindelse ble det stilt noen generelle spørsmål om hvor fornøyd/misfornøyd man var med brukerutvalget på en rekke områder. Disse svarene ble tallfestet, der respondentene ble bedt om å vurdere det på en skala fra 1 til 10, der 1 var svært misfornøyd og 10 svært fornøyd.

Disse spørsmålene ble gjentatt på tredje refleksjonssamling i prosjektet med mentometernapper, så alle deltakerne på samlingen kunne vurdere hvor fornøyd/misfornøyd de var. Interessant nok viste svarene en liten negativ utvikling på de fleste områdene. Dette kan skyldes en rekke forhold. For det første er dette ikke forskning, men et inntrykk basert på et begrenset antall deltakere. For det andre er det ikke (helt) de samme deltakerne som svarer på de to forskjellige tidspunktene. For det tredje, og kanskje viktigst, jo mer vi har rettet søkelyset mot skjev representasjon i utvalgene, jo mer har prosjektdeltakerne blitt oppmerksomme på problemet. Det er fortsatt vanskelig å få tak i noen grupper, og det er ikke lett å rette opp skjev sammensetning på kort tid.

5.2 Arbeidet i utvalget

Brukerutvalgsmøtene er der brukerrepresentantene møter NAV-representantene, og det er dermed viktig at møtene muliggjør gode diskusjoner og erfaringsutveksling. I Haualand og

Hilsen (2014) pekes det på at brukerutvalgene ikke har beslutningsmyndighet, og det er «opp til NAV-lederne hvordan de velger å samarbeide med brukerutvalget som er knyttet til deres kontor, hvilke saker de informerer brukerutvalget om, og hvordan de bruker innspillene som kommer tilbake fra organisasjonene gjennom brukerrepresentantene. Siden det ikke er noen beslutninger som skal tas i møtene, blir brukerutvalgene først og fremst et forum for informasjonsutveksling og et sted å komme med erfaringsbasert kunnskap som NAV-kontoret kan ha nytte av i sitt arbeid med å gi gode tjenester. Møtene må derfor planlegges og legges opp slik at det blir mulig for alle å komme med relevante innspill med muligheter til å forberede seg i forkant av møtene. Det må være tid og rom for informasjonsutveksling, og ikke bare enveisinformasjon fra for eksempel NAV-kontoret. Dette betyr også at brukerrepresentantene må ha reelle muligheter til å forberede seg og innhente mer informasjon og opplysninger fra egen organisasjon dersom dette er nødvendig, og det er viktig at de faktisk gjør det. Kunnskap om både NAV og hva det innebærer å være en brukerrepresentant, er viktig for brukerrepresentantene slik at de kan komme med konstruktive innspill til NAV-kontoret.» (Haualand & Hilsen 2014: 21)

Opplæring er viktig for at brukerrepresentantene skal forstå hvordan NAV fungerer som system, og hvordan de eventuelt kan gripe inn i dette systemet. Det er også nødvendig med opplæring i hva det innebærer å være brukerrepresentant. Også NAV-ansatte trenger kunnskap og kompetanse om hva brukermedvirkning handler om, og hvordan brukerutvalget kan være en ressurs i NAVs forbedringsarbeid. Dette krever også at utvalget og dets arbeid er kjent på NAV-kontoret.

Brukerorganisasjonene har en utfordring med å gjøre sine representanter forberedte og i stand til å fylle rollen som brukerrepresentant. Brukerrepresentantene har også et ansvar for å være aktive, forberede seg på saker som kommer opp, og bringe inn saker og temaer fra deres brukergrupper/organisasjoner.

Større grad av samhandling og informasjonsdeling på tvers av utvalg og mellom de forskjellige nivåene av brukerutvalg er med på å gjøre møtene mer meningsfulle og øke betydningen av utvalgene.

Selv strukturen på møtene er også et klart forbedringspunkt. Saksliste, forberedelser til møtene, mindre informasjonssaker og mer rom for diskusjon gir bedre møter. Noen oppsummerte det slik: «færre saker og mer diskusjon».

5.3 Betydning og informasjon

Brukerutvalg er ikke til for sin egen skyld, men er et virkemiddel for å sikre at brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av NAVs tjenester.

En måte å sikre at utvalget får betydning på er å sikre at det er kjent. Dette handler om å sikre synlighet overfor omverdenen og overfor NAVs mange brukere, både organiserte og uorganiserte. Synlighet utad handler også om å bringe kunnskap om hva brukerutvalget er

opptatt av, tilbake til organisasjonene man representerer. Det er også viktig å sikre synlighet innad i NAV, det vil si at ansatte på NAV-kontorene kjenner til brukerutvalget og dets arbeid.

Brukerutvalget er viktig for å melde brukernes erfaringer tilbake til NAV, slik at det kan brukes i etatens forbedringsarbeid. I prosjektet stilte vi spørsmål om hvordan man vurderte betydningen av brukerutvalget på to områder: betydning for NAVs tjenester og betydning for måten disse tjenestene organiseres på. Her er jo nettopp tilbakemelding fra brukerne et viktig innspill for NAV hvis man ønsker å forbedre tjenestene. Akkurat disse to områdene scoret lavest i utgangspunktet, og her viste svarene fra den siste samlingen at man vurderte det mer positivt ved avslutningen av prosjektet. Det kan være verdt å spørre om selve vektleggingen av brukermedvirkning gjennom dette prosjektet har gjort at både brukerrepresentantene og NAV-lederne vurderer det som viktigere nå.

Det ble sagt at man kan ha blitt mer bevisst forventningene til hvordan det skal være, gjennom deltakelse i prosjektet og dermed vurderer forholdene mer kritisk enn første gang spørsmålene ble stilt.

Dette er allikevel et viktig område å arbeide videre med. Hvis utvalget ikke har noen betydning, er det vanskelig å begrunne denne måten å organisere brukermedvirkning på. For å styrke betydningen må man arbeide for å få bedre fungerende utvalg med den riktige sammensetningen av representanter, som velforberedt og engasjert diskuterer de riktige sakene, og for å få et NAV som viser at de ønsker å bruke innspillene fra brukerutvalget i sitt arbeid med å forbedre tjenestene.

5.4 Forsøk med sammenslåing av brukerutvalg

Noen av informantene som deltok i prosjektet, hadde tidligere gjort seg erfaringer med sammenslåing av flere utvalg. Ett eksempel var en bykommune med fire bydeler og med brukerråd hvor de gjennomfører minst to brukerrådsmøter i året hver for seg, og hvor det en gang i året gjennomføres et felles brukerutvalgsmøte. Et annet eksempel var et fylke der fire småkommuner hadde felles brukerutvalg. Begrunnelsen for sammenslåingen her var kommunestørrelse og geografisk nærhet i tillegg til erfaring med samarbeid på andre områder som kultur, skatt og landbruk. I hver av de fire kommunene i dette fylket var det etablert NAV-kontor. Alle fire NAV-lederne deltok i det sammenslåtte utvalget.

Fordeler med sammenslåing

Det sammenslåtte utvalget i de fire småkommunene opplever en klar fordel med å være flere. De opplevde tidligere utfordringer med å være alene, for eksempel var det i det hele tatt vanskelig å arrangere brukerutvalgsmøter fordi de manglet representasjon. For hvem skal representere brukergrupper i små kommuner? Riktignok har også dagens utvalg utfordringer med representativitet og rekruttering, om enn i noe mindre grad enn før.

Også bydelsutvalg kan ha fordeler av sammenslåing. En av byene i prosjektet har nettopp innført et sammenslått utvalg med følgende begrunnelse:

«Et par av utvalgene fungerte nokså dårlig, med lav aktivitet og medlemmer som ikke representerte den vanlige bruker av NAVs tjenester. Møter ble avlyst, og få møtte opp til møtene. Ved å etablere et felles utvalg kunne vi få de mest aktive brukerrepresentantene med, og utvalget ville kunne få mye mer «trøkk»» (NAV-leder)

Lederkapasitet

Lederen som presenterte erfaringene framhevet også som en fordel at de var fire NAV-ledere i utvalget. Lederne har meget travle hverdager, med hensyn til rapporteringskrav, daglige gjøremål og pålagte møter. Det er derfor vanskelig for alle lederne å stille til hvert møte, og det å dele på ansvaret for å gjennomføre møter er derfor positivt. Erfaringsvis deltar minst to eller tre ledere, om ikke alle fire.

En fordel dette fylket kan dra nytte av, er den geografiske nærheten til alle kommunene som deltar i det sammenslåtte utvalget. En brukerrepresentant er nestleder i utvalget, og hun ga uttrykk for at hun opplevde denne løsningen som positiv.

En modell for bydelsutvalg?

Ikke bare småkommuner, men også bydeler i de store byene kan møte utfordringen med rekruttering til utvalget. Dermed kan sammenslåingsmodellen være aktuell å følge også her. Et annet moment som kom fram om bydelsutvalgene, var at de som engasjerer seg på vegne av en organisasjon, ofte gjør det med tilhørighet til byen og ikke nødvendigvis til bydelen, og dermed blir det vanskelig å engasjere disse representantene på bydelsnivå.

5.5 Potensial for videreutvikling

Vi har i rapporten beskrevet hvordan utvalgsarbeid oppleves, hvilke utfordringer utvalgene og NAV står overfor, og hvilke grep som kan iverksettes for å løse utfordringene. Bakgrunnen for rapporten er de tidlige intervjuene med utvalgene, observasjon i utvalgsmøter og ikke minst fire refleksjonssamlinger med utvalsrepresentantene. Ett av hovedspørsmålene i denne rapporten er hvordan brukerutvalgene skal utformes for at de skal bidra til at brukerne skal få «større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon»? (Saglie 2009: 40). Vi har beskrevet eksempler på gode grep for å styrke involveringen i utvalgene, både gjennom å belyse mulige samarbeidsformer i og mellom møter, og gjennom hvordan utvalgenes betydning kan økes gjennom bedre synlighet innad og utad.

I NAVs beskrivelse av brukerutvalg heter det at «brukerutvalg skal uttale seg om planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.» I dette prosjektet har vi drøftet

hvordan brukerutvalgene reelt sett skal ha innflytelse i form av slike uttalelsesmuligheter. Det er helt klart her et forbedringspotensial, spesielt når det gjelder en tettere kopling mellom nivåene i NAV og de ulike utvalgsnivåene. Likevel beskrives eksempler på hvordan utvalg kan komme med innspill og kommentarer til NAV-kontorets virksomhetsplaner, og hvordan for eksempel felles temaer kan tas opp på de ulike nivåene for å sikre at diskusjonene blir reelle og har betydning utover det lokale brukerutvalget.

At brukerutvalgene skal ha en betydning utover seg selv, må innebære at man lykkes i å forbedre den erfarne nytten av brukermedvirkningen. Dette handler både om å forbedre brukermedvirkningen og om å gjøre seg nytte av denne forbedringen. Vi har pekt på ulike grep brukerutvalg har tatt, som har bidratt til nettopp denne forbedringen. De viktigste områdene til forbedringer ligger nok i en tettere kopling mellom de ulike nivåene i NAV, arbeidet som rettes mot brukerorganisasjonene, og ikke minst i det at organisasjonene må utfordres til selv å ta ansvar for at deres saker kommer på dagsordenen for brukerutvalget. Likeledes er arbeidet med å styrke kunnskapen om og interessen for brukerutvalg beskrevet som gode grep, gjennom styrket synlighet for og opplæring av både NAV-ansatte og medlemmer av organisasjonene. Sist i rapporten, i kapittel 6, har vi samlet alle disse gode grepene sortert i en bør- og en kan-liste. Det vil si tiltak vi mener NAV og utvalgene bør iverksette, og tiltak vi mener de kan vurdere om de ønsker å iverksette.

I rapporten diskuterer vi også spørsmålet om hvorvidt brukerutvalg skal være tilknyttet hvert NAV-kontor, eller om flere kontorer bør gå sammen om å danne et sammenslått utvalg. Vi beskriver fordeler med dette, samtidig som vi understreker at de samme utfordringene med representasjon og rekruttering nok vil være til stede, om enn i mindre grad.

Et av spørsmålene vi stilte innledningsvis i rapporten, var hvordan brukermedvirkningen kan videreutvikles slik at kunnskapspotensialet som ligger i brukermedvirkning, i større grad kan omsettes i praksis. Vi peker på et stort kunnskaps- og kompetansebehov som må dekkes. Dette behovet må dekkes både blant ansatte i NAV og blant brukerrepresentantene og deres organisasjoner. For å sikre at kunnskapen tas i bruk av de ansatte i NAV, må brukermedvirkningen organiseres slik at utvalgets arbeid gjøres kjent i NAV-systemet. Dette kan som beskrevet eksempelvis skje gjennom å spre referater, involvere brukerrepresentanter i møter med ansatte i NAV samt gjennom å innhente innspill og kommentarer til NAVs virksomhetsplanlegging.

Våre informanter har vært opptatt av betydningen av brukerutvalget og arbeidet representantene legger i det. Et viktig spørsmål å besvare i denne rapporten har derfor vært *hva skal være merverdien av brukerutvalg for NAV?* Her vender vi tilbake til formålet med brukermedvirkning på systemnivå slik det er beskrevet i Andreassens rapport (2009). Formålet er å involvere representanter for brukerne i «diskusjoner om hvordan tjenestenes virksomhet, ordninger og organiseringer bør utformes slik at de møter brukernes behov». Merverdien av brukerutvalg må altså være at tjenestenes virksomhet, ordninger og organiseringer i større grad utformes slik at de møter brukernes behov fordi representantene for brukerne bidrar til å påvirke positivt. I rapporten bidrar vi med eksempler på utforming av brukerutvalg, nettopp med henblikk på en slik påvirkning. Dels beskriver vi vellykkede tiltak, og dels tematiserer vi utfordringene knyttet til brukermedvirkning og involvering.

Har brukerutvalgene potensial for videreutvikling?

Gjennom dette pilotprosjektet i tre fylker har vi sett at det er stort engasjement blant NAV-ansatte og brukerrepresentanter for å forbedre måten utvalgene fungerer på. Det finnes mange gode erfaringer, og prosjektet har gjort det mulig å samle brukerutvalg på tvers av fylker og nivåer slik at kunnskap om de gode grepene kan utnyttes bedre. Prosjektet har vist at det er behov for kontinuerlig opplæring, både for brukerrepresentanter og NAVs egne ansatte.

Brukerrepresentantene har varierende tilknytning til egne organisasjoner, og dette handler både om representantenes bruk av egen organisasjon for å hente kunnskap og innspill for å ta med til brukerutvalget og om de bringer diskusjonene og sakene som tas opp i utvalgsmøtene, tilbake til egen organisasjon. Dette er et forbedringsområde, men i dette prosjektet har vi hovedsakelig belyst denne problemstillingen fra utvalgenes side. Hvordan organisasjonene forvalter sine brukerrepresentanter, ligger utenfor dette prosjektet.

Prosjektet har vist at det er stor vilje til forbedring, og de mange gode ideene og løsningene som har kommet fram, må systematiseres. På denne bakgrunn har vi samlet anbefalingene i eget siste kapittel i denne rapporten. Anbefalingene er forhåpentligvis et nyttig innspill i det videre arbeidet for å styrke brukermedvirkning og brukerutvalgenes betydning.

6 Hva kan gjøres for at brukerutvalgene skal kunne fungere bedre?

Tabellen samler forslagene til tiltak som kan forbedre brukermedvirkning i NAV. Tiltakene er sortert etter om de *bør* gjennomføres av alle, eller om utvalgene *kan* vurdere om dette er egnede tiltak for dem.

Bør:	Kan:
Sammensetningen av utvalgene: • NAV bør kontakte brukergrupper som mangler i utvalgene, som ungdomsorganisasjoner og innvandrersorganisasjoner, for å rekruttere. • Sammenslåing av brukerutvalg bør vurderes for å sikre bredere representasjon.	Sammensetningen av utvalgene: • Vurder årlige møter med relevante brukerorganisasjoner og ev. arbeidslivets aktører / lokal næringslivsforening / partene i arbeidslivet mfl. • Vurder om pensjonister skal være med (pensjonister er aktive organisasjonsmennesker, men ikke aktive NAV-brukere). • Vurder alternative former for involvering (f.eks. ad hoc-møter, besøk). • Vurder å opprette kontakt med arbeidslivets aktører (partene i arbeidslivet, næringslivsaktører m.m.), enten som deltakere i utvalget eller i eget utvalg/brukerråd ved siden av.

Organisering av og arbeidet i utvalget: • God rollefordeling, arbeidsfordeling og ansvarsfordeling bør sikres gjennom mandat/retningslinjer. • Avklar forventninger til arbeidet i utvalget på alle nivåer (lokalt/fylke/sentralt). Sikre at alle har kjennskap til hvordan brukerutvalg skal fungere. • Det bør være en dedikert ansatt (fast person) ved NAV-kontoret som tar ansvar for alt rundt brukerutvalget. • NAV bør trekke brukerutvalget inn for å kommentere og gi innspill til virksomhetsplanleggingen. • Man bør ha målrettet saksliste, færre saker og mer diskusjon. • Årshjul med temaer og møtedatoer bør settes opp, samtidig som det settes av tid til saker som kommer opp underveis. • Bedre informasjon bør gis i forkant av møtene om saker som skal tas opp, så representantene kan forberede seg bedre. • Rapportering fra brukerorganisasjoner bør være fast punkt på dagsordenen. • Utvalget bør diskutere egnet ledermodell i eget utvalg (NAV-leder, rullerende leder, annet?). • Taushetsplikt/konfidensialitet bør vurderes løpende når det gjelder brukerdeltakelse og hvordan brukerrepresentantene kan bidra. • NAV bør innføre møtegodtgjørelse for å sikre like vilkår for brukerrepresentantene (og fordi det da er lettere å stille krav til innsats).	Organisering av og arbeidet i utvalget: • Vurder å gjennomføre egevaluering av utvalgsmøter. • Vurder om brukerrepresentanter kan brukes som støttefunksjon/rådgivere for NAV som ressurspersoner/»superbrukere» ved behov. • Vurder hvordan man best kan sikre at brukerrepresentantene opprettholder aktiv kontakt med (paraply)organisasjonene sine for å kunne oppdatere brukerutvalget om saker de arbeider med.
---	---

Betydning og informasjon:	Betydning og informasjon:
• Lokale utvalg og fylkesutvalgene bør ha tilgang til hverandres referater for å sikre samordnet praksis innad i fylket. • NAV på fylkesnivå bør be om innspill i relevante saker fra de lokale brukerutvalgene for å sikre involvering. • Lokale brukerutvalg på tvers av byer, kommuner osv. bør samles for å dele erfaringer og lære av hverandre. • Kunnskap om brukerutvalg og brukermedvirkning samt dets rolle i NAVs forbedringsarbeid må inn i opplæringen av ansatte i NAV på alle nivåer. • Referatene fra brukerutvalget må være tilgjengelige for ansatte på NAV-kontoret. • NAV-leder bør informere om relevante saker fra brukerutvalget på personalmøter. • Økt synlighet av brukerutvalget er viktig. Mulige former er oppslag i publikums-mottak/skranker, skjermer i mottaksso-ner, hjemmesidene til NAV, hjemmesi-dene til brukerorganisasjonene, sosiale medier, brosjyrer m.m. • NAV-leder bør ha en strategi rundt bru-ken og betydningen av utvalget. • Nødvendig opplæring av bruker-representanter bør sikres (NAV/brukerorganisasjoner?).	• Fellesmøter for alle organisasjoner kan ar-rangeres på fylkesnivå. • Vurder å bringe minst én sak per periode oppover i systemet (til fylkesutvalget eller sentralt brukerutvalg i NAV). • Utvalg kan møte ansatte i NAV for å disku-tere relevante saker og forbedringsarbeid ved behov. • Brukerrepresentanter kan inviteres på per-sonalmøter i NAV for å orientere om bru-kermedvirkning og temaer som bruker-organisasjonene er særlig opptatt av. • Vurder å arrangere fellesmøter med f.eks. ungdomsråd, eldreråd o.l., arrangere åpne møter, som bygdemøter, bydelsmøter o.l. • Brukerutvalget kan informere i lokalaviser, la seg intervjuer eller se etter andre informa-sjonskilder i lokalmiljøet. • Brukerrepresentantene kan være til stede i mottak for å gjøre seg kjent med daglige ut-fordringer og muligheter. (NB! Pass på kon-fidensialitet, særlig på mindre steder.)

Referanser

- Andreassen, T. A. (2009). *Brukermedvirkning i NAV: når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A., Breit, E. & Legard, S. (2012). *Opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2010). Kommunchelsetjenesteloven, Sosialtjenesteloven, Lov om sosiale tjenester i NAV.
- Gustavsen, B. & Sørensen, B. A. (1995). Aksjonsforskning. I O. Eikeland & H. D. Finsrud (red.), *Research in action*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Haualand, H. & Hilsen, A. I. (2014). *Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå? Evaluering og videreutvikling. Første intervjurunde og refleksjonssamling*. Fafo-notat 2014:05.
- Riksrevisjonen (2012). Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV. Dokument 3-serien (2011–2012). Riksrevisjonen.
- Saglie, T. (2009). NAVs organisering og brukermedvirkningens plass. I T. A. Andreassen (red.), *Brukermedvirkning i NAV*. Oslo Gyldendal Akademisk.
- Sentralt brukerutvalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012). Undersøkelse om brukerutvalg i NAV-kontor. Oslo: NAV.
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg: Samtaleguide

1) Hvordan brukerutvalgene er sammensatt, formell struktur (spørsmål til NAV-leder og/eller utvalgsleder)

- Hvordan velges medlemmene?
- Hvem foreslår og oppnevner medlemmene?
- Er utvalget kommunalt – eller omfatter flere kommuner?
- Hvordan forankres utvalget i NAV? Er NAV-leder representert? Evt hvem andre fra NAV?
- Hvor lenge sitter medlemmene?
- Hvilke organisasjoner er representert?
- Hvorfor er disse organisasjonene valgt?
- Hvem har vurdert eller bestemt sammensetningen?
- Hvem leder møtene?
- Hvilken struktur har møtene?
- Hvem informerer hvem – hvordan meldes saker inn?
- Hvor ofte og hvor lenge møtes utvalgene?
- Har utvalget et mandat?
- Har utvalget også andre funksjoner (for eksempel som råd for funksjonshemmede e.a.)?

På en skala fra 1 – 10 (1 er minst fornøyd), hvor fornøyd er du alt i alt med;

- Sammensetningen av utvalget
- Møteformen

2) Hvordan arbeidet i utvalgene foregår (Leder/brukerrepresentanter i utvalget)

- Bærer møtene i brukerutvalget preg av å være informasjonsmøter eller ser man reelle diskusjoner rundt ulike saker?
- Hvilke temaer diskuteres?
- Reflekterer sakene som diskuteres NAV-kontorets dagsorden og eventuelle kunnskapsbehov? Kan medlemmene sette saker de selv er opptatt av på dagsorden?
- Hvordan foregår møtene – dynamikk, ledelse, sakstyper?
- Overordnet/langsiktig perspektiv eller konkrete utfordringer her og nå?
- Hvordan spres og brukes innspillene som kommer inn på møtene videre til NAV-kontoret/enheten og til organisasjonene som er representert?

- Hvordan spres og brukes innspillene som kommer inn på møtene videre til organisasjoner og andre grupper som ikke er representert?
- Har brukerutvalget noen påvirkning på tjenestene og organiseringen av disse? Hvorfor/hvorfor ikke? Eksempler?
- Snakker/representerer deltakerne for andre (organisasjoner) enn seg selv/sin egen?
- Hvordan ivaretas interessene til organisasjoner eller brukergrupper som ikke er representert?

På en skala fra 1 – 10 (1 er minst fornøyd), hvor fornøyd er du alt i alt med;

- Arbeidet i utvalget

Til tillitsvalgte:

- i. Kjenner du til brukerutvalget? Hva vet du?
- ii. Får de ansatte informasjon om det som skjer i utvalget?
- iii. Hva slags informasjon får dere?
- iv. Hvordan spres denne? Muntlig? Gjennom referater?
- v. Kan de ansatte melde inn saker som skal drøftes i brukerutvalget?

3) Hvilken betydning har utvalget? (Alle)

- Opplever du at brukerutvalgene er relevante for arbeidet som gjøres på NAV-kontoret? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Ser du at sakene som diskuteres får konsekvenser
 - For tjenestene som tilbys?
 - Organiseringen av tjenestene?
 - Bedre (erfarte) tjenester for brukerne
 - Arbeidsoppgaver- og prioritering på NAV-kontoret?

På en skala fra 1 – 10 (1 er minst viktig), hvor viktig synes du utvalget er;

- For tjenestene som tilbys
- Organiseringen av tjenestene

4) I hvilken grad er det behov for å endre brukerutvalgenes sammensetning og arbeid (Informanter som deltar i møtene)

- Hva kan gjøres for å styrke dialogen mellom utvalget og NAV-kontoret?
- Kan du peke på eventuelle forhold som hindrer samarbeidet?
 - Sammensetning?
 - Organisering?
 - Møteform?
 - Annet?

Et bedre NAV for brukerne

Brukermedvirkning er et viktig tema både for brukerorganisasjonene og NAV. Dette er utgangspunktet for at Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) tok initiativ til prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling», finansiert av FARVE - forsøksmidler arbeid og velferd. Fafo har sett på hvordan brukerutvalgene i NAV er sammensatt og hvordan de arbeider, og foreslår endringer og tiltak for videreutvikling. Forskerne finner både god praksis og et betydelig forbedringspotensial hvis brukerutvalgene skal fungerer etter intensjonen.