



Høgskolen
i Innlandet



Ingjerd Thon Hagaseth og Grete Salicath Halvorsen

Bedre brukermedvirkning med felles utvalg?

Erfaringer fra et interkommunalt brukerutvalg i NAV

Skriftserien 23 - 2022



Ingjerd Thon Hagaseth og Grete Salicath Halvorsen

Bedre brukermedvirkning med felles utvalg?

Erfaringer fra et interkommunalt brukerutvalg i NAV

Skriftserien nr. 23-2022



© Forfatteren/Høgskolen i Innlandet, 2022

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med Åndsverkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for høgskolens syn.

I Høgskolen i Innlandets skriftserie publiseres både internt og eksternt finansierte FoU-arbeider.

Skriftserien nr. 23-2022

ISSN: 2535-5678

ISBN trykt utgave: 978-82-8380-371-6

ISBN digital utgave: 978-82-8380-370-9

Sammendrag

Rapporten oppsummerer observasjoner og erfaringer fra oppstarten av et interkommunalt brukerutvalg i NAV i Gjøvikregionen. Formålet har vært å undersøke hvordan organiseringen i et felles utvalg påvirker brukermedvirkningen. Rapporten vil inngå som en av flere elementer i en evaluering av hva man har oppnådd med et felles interkommunalt brukerutvalg i Gjøvikregionen. Vi har sett på representativitet, informasjon, dialog og medvirkning i utvalget. Resultatene gir et innblikk i oppstartsfasen, og gir ikke et fullstendig bilde av alle sidene ved en slik etablering.

Det framstår som en utfordring å få en sammensetning i utvalget som speiler brukergruppen i NAV lokalt godt nok. Det er også en utfordring å få «uorganiserte» brukergrupper som de unge representert. Brukerrepresentantene får lite innspill fra sine brukerorganisasjoner og opplever at de i for liten grad «utgjør en forskjell» i utviklingen av NAV sine tjenester gjennom å delta i brukerutvalget. Det er liten kobling til de lokale NAV-kontorene og ellers liten eller ingen kobling mellom brukerutvalgene på de ulike nivåene i NAV.

Det har vært en utvikling fra hovedsakelig enveis-informasjon fra NAV, mot mer dialog gjennom blant annet innføringen av konkrete eksempler til diskusjon. De som har erfaringer fra tidligere utvalg mener det fungerte bedre med brukerutvalgene på kommunenivå, men det er et for lite grunnlag til å konkludere med dette. Det er i tillegg delte meninger om man burde ha ett brukerutvalg for NAVs personbrukere og ett for arbeidsgiverne, eller ett felles slik det er i dag. I observasjoner og intervjuer i denne undersøkelsen finner vi lite støtte for at de endringer som er gjort med den nye organiseringen har bidratt til store endringer eller økt brukermedvirkning i NAV.

Emneord: Brukermedvirkning, brukerutvalg, NAV

Oppdragsgiver: NAV Innlandet

Abstract

This report summarizes observations and experiences from the start-up of an inter-municipal user committee in NAV (the Norwegian Labour and Welfare Administration) in the Gjøvik region. The purpose has been to investigate how the organization of a joint committee affects user participation. The report will be included as one of several elements in an evaluation of what has been achieved with a joint inter-municipal user committee in the Gjøvik region.

We have looked at representativeness, information, dialogue and participation in the committee. The results give an insight into the start-up phase, and do not give a complete picture of all aspects of such an establishment. It appears to be a challenge to get a composition in the committee which reflects the user group in NAV locally well enough. It is also a challenge to get "unorganised" user groups such as the young people represented. The user representatives receive little input from their user organizations, and feel that they "make too little difference" in the development of NAV's services by participating in the user committee. There is little connection to the local NAV offices and otherwise little or no connection between the user committees at the various levels in NAV.

There has been a development from mainly one-way information from NAV, towards more dialogue, through, among other things, the introduction of specific examples for discussion. Those who have experience from previous committees believe that it worked better with user committees at the municipal level, but there is too little evidence to make a conclusion based on this. In addition, there are also divided opinions as to whether one should have one user committee for NAV's individual users and one for employers, or a joint one as is the case today. In observations and interviews in this survey, we find little support that the changes made with the new organization have contributed to major changes or increased user involvement in NAV.

Key words: User participation, user committee, NAV

Client: NAV region Inland

Forord

Rapporten er en sluttrapport og sammenfatter erfaringer og observasjoner fra oppstarten og driften av det interkommunale brukerutvalget til NAV i Gjøvikregionen de to første årene. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra NAV Innlandet og har pågått i perioden oktober 2018 til mai 2022. Arbeidet inngår prioriterte innsatsområder knyttet til den strategiske samarbeidsavtalen mellom NAV og HiNN (2017-22). Følgeevalueringen og datainnsamlingen er gjennomført av Grete Salicath Halvorsen og Ingjerd Thon Hagaseth som sammen har skrevet rapporten.

Vi ønsker å takke brukerrepresentantene og NAV-representantene som har vært informanter til evalueringen og som åpent har bydd på sine tanker, opplevelser og erfaringer.

Lillehammer, august 2022

Ingjerd Thon Hagaseth

Grete Salicath Halvorsen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract	4
Forord	5
Innholdsfortegnelse	6
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn for etablering og følgeevaluerings fokus	7
1.2 Metode og datainnsamling	8
1.2.1 Intervjuer av representantene.....	8
1.2.2 Observasjon av møtene i brukerutvalget	9
1.2.3 Analysemetode	9
2. Brukermedvirkning og brukerutvalg i NAV	11
2.1 Bakgrunn og hjemmel for brukerutvalg i NAV	11
2.2 Strategi for brukermedvirkning i NAV	12
2.3 Brukermedvirkning – hvordan kan det forstås?.....	12
2.4 Brukerutvalg – noen aktuelle undersøkelser	14
2.5 Interkommunalt brukerutvalg i Gjøvikregionen	17
3. Resultat og diskusjon	19
3.1 Representasjon	19
3.2 Informasjonsflyt og dialog.....	21
3.2.1 Informasjon inn og ut av utvalget.....	21
3.2.2 Informasjon versus diskusjon og dialog.....	23
3.3 Medvirkning	27
3.3.1 Om, og hvordan, representantene opplever å medvirke	28
3.3.2 Makt og avmakt	30
3.4 Endringer fra tidligere utvalg	32
4. Oppsummering	35
Litteraturliste.....	38

1. Innledning

Høgskolen i Innlandet fikk høsten 2018 i oppdrag fra NAV Innlandet å følge og evaluere oppstarten av et nytt interkommunalt brukerutvalg i Gjøvikregionen. Vi har fulgt brukerutvalget for NAV-kontorene i Nordre Land, Søndre Land, Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten og Gjøvik fra etableringen og det første møtet i september 2018, gjennom 2019 og fram til møtene på grunn av pandemien ble digitale våren 2020 og har konsentrert problemstillingene rundt hvordan brukervedvirkningen i utvalget fungerer og hvordan nytten av brukerutvalg vurderes fra brukerrepresentantenes og NAVs synsvinkel?

Hensikten med følgeevalueringen har vært å fange opp hvilke erfaringer brukerrepresentantene og NAV gjør i et slikt interkommunalt brukerutvalg, og på basis av dette, og eksisterende kunnskap og kompetanse på feltet, gi noen faglige innspill.

I denne rapporten vil vi først gi en beskrivelse av bakgrunn for etablering og følgeevalueringen, samt metodene vi har valgt. Videre vil vi gi en kort beskrivelse av bakgrunn, strategi og hjemmel for brukerutvalgene i NAV og redegjøre for hvordan brukervedvirkning kan forstås i denne konteksten. Deretter viser vi til utvalgte tidligere studier av brukervedvirkning og brukerutvalg i NAV før vi til slutt i kapittel to beskriver det aktuelle interkommunale brukerutvalget i Gjøvikregionen. I kapittel tre presenteres, analyseres og diskuteres data fra undersøkelsen opp mot den presenterte forskningen i kapittel to. Avslutningsvis vil vi oppsummere og diskutere erfaringene representantene har etter opprettelsen av det interkommunale brukerutvalget i Gjøvikregionen og reflektere rundt målsettingene for opprettelsen av et felles utvalg i regionen.

1.1 Bakgrunn for etablering og følgeevalueringens fokus

Brukermedvirkning og brukerorientering er nødvendig og hensiktsmessig for å utvikle gode og virksomme tjenester i NAV. NAV i Innlandet har erfaring med brukerutvalg både på fylkesnivå og kommunenivå siden etableringen av NAV i 2006. Siden etableringen av NAV, har alle NAV-kontorene i Gjøvikregionen og Hadeland hatt et slikt brukerutvalg. Mandatet for lokale brukerutvalg i NAV åpner for muligheten til å ha felles brukerutvalg for flere NAV-kontorer. De gjeldende kommunene er helt eller delvis innenfor samme arbeids- og bo-region med relativt korte avstander, og det ble konkludert med at de ulike brukergruppene i regionen stor grad har sammenfallende behov og interesser. Derfor ønsket man å etablere et felles brukerutvalg for de seks kommunene. Etableringen av felles interkommunalt brukerutvalg var begrunnet både av effektiviseringshensyn, blant annet fordi de samme brukerorganisasjonene var representert i de fleste av de tidligere utvalgene. I tillegg var det et ønske om få en bedre brukervedvirkning gjennom en slik kraftsamling. NAV Innlandet ønsket at denne etableringen ble fulgt av en følgeforskning for å se på hvilke effekter et felles utvalg ville ha, og om det bidro til en opplevelse av økt brukervedvirkning.

I 2018 ble de kommunevise brukerutvalgene lagt ned og det ble etablert ett felles interkommunalt brukerutvalg for de seks NAV-kontorene i Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land, Søndre Land og Hadeland. Brukerrepresentantene ble rekruttert fra FFO, Mental Helse, Internasjonalt Råd, Kreftforeningen og ungdomsrådet, alle som representanter for de individuelle personbrukerne, og NHO og KS som representerer arbeidsgiverne. NAV ble representert med enhetsledere fra to av NAV-kontorene, den ene som leder for brukerutvalget. Ledervervet skulle rulleres slik at hver enhetsleder sitter i brukerutvalget i to år, det ene året som leder, og at alle NAV-kontorene fikk en direkte representasjon i løpet av en periode.

Gjennom å følge et nytt brukerutvalg fra oppstarten, ønsket man å få en økt forståelse av hvordan et slik interkommunalt utvalg kan bidra til brukermedvirkning i praksis for NAV-kontorene.

Problemstillingen som har vært utgangspunktet for evalueringen er spørsmålet om den nye organiseringen av brukerutvalget i Gjøvikregionen bidrar til bedre og mer brukermedvirkning. Vi har vært opptatt av brukerrepresentantenes og NAV-representantenes forventinger, og har rettet oppmerksomheten mot hvordan de har opplevd deltakelsen, kommunikasjonen og resultatene av arbeidet i utvalget. I vårt arbeid har vi sett nærmere på deltakernes erfaringer og oppfatninger av arbeidet i et nyopprettet interkommunalt brukerutvalg og hvordan de opplever at deltakelsen i utvalget bidrar til å forbedre NAV. Vi har stilt spørsmål som er knyttet til temaer som representasjon, informasjon, medvirkning og tilpasning på følgende måte:

- **Representasjon:** Hvem representerer medlemmet? Hvordan foregår representasjonen?
- **Informasjon:** Hvordan er informasjonsflyten? Hvem informerer hvem? Hvordan informeres det?
- **Medvirkning:** Hva «er» brukermedvirkning for medlemmene? Hvordan opplever de å medvirke? Hva tenker brukerutvalgets medlemmer om brukermedvirkning?
- **Tilpasning:** Hvordan gjøre en lokal tilpasning av brukerutvalg?

1.2 Metode og datainnsamling

Om brukerutvalgene faktisk bidrar til å forbedre NAV vil selvfølgelig være avhengig av mange faktorer, både direkte og indirekte. I denne undersøkelsen har vi valgt å avgrense den overordnede problemstillingen til hvilke erfaringer de ulike representantene har med brukermedvirkning i et lokalt, interkommunalt brukerutvalg og vil se på om det er en forskjell på opplevd brukermedvirkning mellom brukerrepresentanter og representantene fra NAV.

I denne undersøkelsen har vi benyttet en kvalitativ tilnærming med observasjon og intervju som metode. Datainnsamlingen har delvis foregått gjennom observasjoner av de fysiske møtene som har avholdt på NAV Gjøvik, og delvis gjennom individuelle intervjuer på det stedet informanten selv har valgt. Undersøkelsen er basert på data fra individuelle intervjuer med fire brukerrepresentanter og to NAV-representanter, og fra observasjoner av seks brukerutvalgsmøter fra oppstarten i 2018 til siste fysiske møte før pandemien i 2020.

Brukerutvalget representerer seks NAV-kontorer. Vi valgte derfor å ha et intervju med en NAV-leder fra et annet kontor enn de som deltok som NAV-representanter i utvalget i tillegg til de som var valgte representanter for utvalget fra NAV i den perioden undersøkelsen ble gjennomført. Dette for å høre hvordan utvalget ble oppfattet av en som tidligere hadde hatt et eget brukerutvalg, men som nå ikke var direkte representert i det nye brukerutvalget. Dette intervjuet ble gjennomført fysisk i juni 2021.

Intervjuene ble ikke gjennomført som opprinnelig planlagt, men ble utsatt i flere omganger da oppstarten av planlagte intervjuer sammenfalt med starten på pandemien våren 2020. Vi prioriterte å foreta fysiske intervjuer med brukerrepresentantene, mens to av intervjuene med NAV-representantene ble gjennomført digitalt på Teams. Intervjuene ble tatt opp og skrevet ut i sin helhet. Undersøkelsen er godkjent av Norsk senter for forskningsdata, og lydopptakene ble slettet etter transkribering.

1.2.1 Intervjuer av representantene

Informasjon om undersøkelsen og forskningsprosjektet ble gitt på første møte i det nye brukerutvalget. Deltakerne fikk også skriftlig informasjon med en samtykkeerklæring, og de ble

forespurt enkeltvis om å delta på intervju for å fortelle om sine erfaringer. Alle som ble forespurt valgte å delta.

I perioden mars til mai 2021 gjennomførte vi til sammen sju intervjuer. Vi ønsket at intervjuene skulle fungere mest mulig som en åpen samtale, men støttet oss til en intervjuguide med spørsmål knyttet til representasjon, informasjon, medvirkning og tilpasning. Informantene valgte tid og sted for intervjuet, og det ble satt av rundt én time til hvert intervju.

I intervjuene hadde vi oppmerksomheten rettet mot brukernes forventninger og motivasjon, hva slags dialog de hadde med de brukerne ede representerte, hvilken erfaring de eventuelt hadde fra tidligere, hvordan de opplevde at de fikk formidlet sine synspunkter og hvilke påvirkningsmuligheter de opplevde å ha i brukerutvalget. Det ble ikke gjennomført intervjuer med de brukerrepresentantene som ikke hadde møtt i møtene. Intervju med disse kunne bidratt til ytterligere innsikt i forventninger og motivasjon eller mangel på motivasjon for å delta i brukerutvalget.

NAV-representantene som deltok i brukerutvalget den første perioden er begge intervjuet. Intervjuene ble på grunn av pandemien gjennomført digitalt i mai 2021. NAV-representantene ble utfordret på motivasjonen og ambisjonene de hadde med det nye brukerutvalget, hvilke tidligere erfaringer de eventuelt hadde, hvilke erfaringer de hadde fra det nye utvalget og hvordan de så for seg at bidragene fra utvalget kunne anvendes av NAV for å utvikle tjenestene videre på lokalkontoret. Gjennom disse intervjuene fikk vi også en bakgrunnsforståelse for opprettelsen av et felles brukerutvalg for NAV i Gjøvikregionen, og begrunnelser for valget av sammensetning, møteform og andre forhold.

1.2.2 Observasjon av møtene i brukerutvalget

Vi har vært til stede som observatører på utvalgets møter siden oppstarten, i alt fem møter. «Koronatid» fra mars 2020 har bidratt til at prosjektet både har dratt ut i tid, og at det har blitt færre møter i utvalget enn opprinnelig planlagt. Tross det noe beskjedne antall møter, opplever vi å ha fått et inntrykk og et materiale å jobbe med.

Under observasjonene så vi spesielt på samspillet og samhandlingen i utvalget, og på hvordan det ble lagt til rette for dialog og medvirkning. Observasjonene viste seg også å være en fin måte å gjøre seg kjent med brukerutvalget på etter at vi fikk muligheten til å fortelle om oss selv og om undersøkelsen på det første møtet.

Vi var enige om å ha en tilbaketrukket rolle, altså det som kan karakteriseres som «ikke-deltakende». Vi var tilstede; vi satt ved møtebordet, men vi deltok ikke i samtalene. Spørsmålet er likevel om vi ved vår fysiske, men passive deltakelse, påvirket utvalget og ble påvirket av det som skjedde.

Det ble ført notater fra observasjonene underveis. Vi ønsket å gå inn i dette med et åpent sinn og vi som følgeforskere notere ned det vi ble opptatt av; det som gjorde inntrykk. Referatene ble derfor forskjellige for oss to som observerte, og vi valgte derfor også å ha korte oppsummeringsmøter i etterkant av brukerutvalgsmøtene vi hadde observert for å snakke sammen om hva vi hadde sett og hørt.

1.2.3 Analysemetode

Metodebeskrivelsene for analyse og tolkning er mange, og begrepene brukes litt om hverandre (Brottveit & Del Busso, 2018; Tjora, 2018). Det er derfor nødvendig å gjøre egne valg i analyse- og tolkningsarbeidet. Første steg i analyseprosessen beskrives ofte som åpen og empirinær koding. Dette er i tråd med hvordan vi tenker om steg én i denne prosessen: Åpenheten og nærheten rettes

både mot de konkrete erfaringene som har blitt oss fortalt i intervjuene, eller som vi har gjort gjennom våre observasjoner, og dernest mot de inntrykkene erfaringene gjør (på oss). I det første steget gjelder det å komme tett på empirien slik at den kan gjøre inntrykk, mens det i det neste steget dreier seg om å skape avstand slik at vi kan skape mening. I inntrykkene ser vi kanskje konturene av noe felles, noen mønstre og noen sammenhenger. Dette kalles ofte for å abstrahere eller å sammenfatte. Vi velger å kalle disse sammenfatningene for temaer.

2. Brukermedvirkning og brukerutvalg i NAV

Med dette kapitlet ønsker vi å sette erfaringene fra brukerutvalget i Gjøvikregionen inn i en større sammenheng. Forhåpentligvis vil dette gi en mer helhetlig forståelse av spørsmålene som har kommet frem i perioden vi har fulgt brukerutvalget. Vi vil her trekke veksler på tidligere forskning, og kort si noe om organisatoriske og politiske føringer nasjonalt som et bakteppe for arbeidet vårt.

2.1 Bakgrunn og hjemmel for brukerutvalg i NAV

Før etableringen av NAV i 2006 hadde kommunene, Trygdeetaten og Aetat sine respektive hjemler og retningslinjer for brukermedvirkning/brukerutvalg. Hvordan dette utviklet seg og hva som ligger til grunn for den forståelsen av brukermedvirkning i det norske velferdssystemet vi har i dag, utdypes i kapittel 2.2.

Med etableringen i 2006 ble brukermedvirkningen lovfestet. Det ble bestemt at det skulle opprettes brukerutvalg både på sentralt (direktoratet), regionalt (fylkene) og på lokalt (i kommunene) nivå. Brukerutvalg i NAV er hjemlet i NAV-loven §6: «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». I tillegg pålegger Lov om sosiale tjenester i NAV §42 utøvere i sosialtjenesten en plikt til å rådføre seg med sine brukere. NAV ble etablert med en statlig og en kommunal styringslinje ut fra ansvaret for de respektive tjenestene og ytelsene. NAV-kontorer er etablert gjennom en samarbeidsavtale med to likeverdige parter: Arbeids- og velferdsetaten på den ene siden i partnerskap med den enkelte kommune på den andre, og brukerne som gruppe forholder seg følgelig til en statlig og en kommunal del av NAV. Brukermedvirkningen i NAV er dessuten forankret gjennom flere internasjonale konvensjoner.

Brukermedvirkning i lovverk og offentlige dokumenter er ofte inndelt i individ- og systemnivå. På individnivå vil muligheter for brukermedvirkning i NAV skje gjennom den samhandlingen etaten har med den enkelte individuelle personbruker eller arbeidsgiver gjennom de ulike kanalene som NAV kommuniserer med sine brukere, digitalt og fysisk. For personbrukerne er brukermedvirkningen knyttet både til rettigheter og muligheter for påvirkning og innflytelse på forhold som gjelder vedkommende selv og hans/hennes egne behov.

Brukerutvalg i NAV er på tjeneste- og systemnivå og handler om brukergruppenes mulighet til å påvirke tjenestene som leveres fra NAV. Det er tre nivåer av brukerutvalgene i NAV: sentralt brukerutvalg (koblet til Arbeids- og velferdsetaten), regionalt brukerutvalg (koblet til det enkelte fylkeskontor i NAV) og lokalt brukerutvalg (for det enkelte NAV-kontor eller samarbeidende NAV-kontorer).

Brukerutvalgene på alle tre nivåer har tilnærmet samme mandat:

Mandatet for brukerutvalg for NAV-kontor sier at utvalget skal være et rådgivende organ som skal medvirke til forbedring og kvalitetsutvikling av tjenestene i NAV på systemnivå og der utvalget skal sikre at brukernes erfaringer med NAVs tjenester blir tatt hensyn til i utviklingen av virksomheten.

2.2 Strategi for brukermedvirkning i NAV

På NAVs nettsider finner vi NAVs strategi for brukermedvirkning (NAV 2019). Strategien har som utgangspunkt at det skal legges til rette for brukerdreven tjenesteutvikling i NAV og at det skal være et brukerutvalg knyttet til alle enheter i NAV, enten som eget utvalg eller etablert gjennom et samarbeid, som i det interkommunale utvalget vi har fulgt. Utvalget skal i følge strategien ha en sammensetning som representerer brukergruppene i NAV, og det nevnes spesifikt at representasjonen av ungdom er en satsning.

Leder for sentralt brukerutvalg i NAV i 2019, Elin Stoermann-Næss skriver i innledningen til presentasjonen av strategien at hun er svært glad for det arbeidet som er gjort og at samarbeidet vil skape

en felles forståelse for hvorfor og hvordan brukermedvirkning er viktig og kan være til nytte for alle parter. Brukerkompetanse og fagkompetanse sidestilles, og vil etter hvert merkes i form av bedre brukermøter, og riktigere tjenester på alle de arenaer der brukerne møter NAV.

Det oppfordres til at strategien «drøftes i alle linjer og i alle avdelinger i direktoratet og at det sørges for god implementering i hele NAV. Det vises til skillet mellom brukermedvirkning på individ-, tjeneste- og systemnivå, og her gjør man oppmerksom på at «Strategi for brukermedvirkning i NAV gjelder tjeneste- og systemnivå». Det vises ikke til en egen strategi for brukermedvirkning på individnivå.

Brukermedvirkning på tjenestenivå innebærer i følge strategien at brukerrepresentanter inngår i et likestilt samarbeid med fagpersoner fra tjenesteapparatet. Brukerrepresentantene er aktivt deltakende ved utveksling av kunnskap og erfaringer for å endre behandlingstilbud og tjenester. Brukermedvirkning på systemnivå er en arbeidsform hvor brukergrupper og brukerorganisasjoner involveres i planleggingen av tiltak og tjeneste som har allmenn betydning. De deltar også råd og utvalg på styringsnivå. Strategien for brukermedvirkning i NAV, tilrår at det skal legges til rette for brukerdrevet tjenesteutvikling i NAV og at det utviles gode arenaer for samskaping. Samtidig er det en forventning om at «det skal være brukerutvalg på alle kontor og enheter, enten som eget utvalg eller i samarbeid». NAV er med andre ord pålagt å organisere brukermedvirkning som brukerutvalg både lokalt, på fylkesnivå og sentralt. En undersøkelse i 2012 viste imidlertid 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 I: Hilsen & Skinnarland 2015, s. 7).

Brukermedvirkning i NAV beskrives også i andre styringsdokumenter. Ambisjonen med brukerutvalgene på alle nivåene er at de skal bidra til bedre møter mellom NAV og brukerne, noe som kan knyttes direkte til NAVs virksomhetsstrategi om «bedre brukermøter» (NAV 2019) og NAVs kanalstrategi 2021-26 som beskriver hvordan NAV skal nå sine mål og møte innbyggerne nå og i framtida ved å jobbe systematisk med å forstå hva folk har behov for i ulike situasjoner.

2.3 Brukermedvirkning - hvordan kan det forstås?

Brukermedvirkning beskrives som et overordnet mål for det norske velferdssystemet. Hva begrepet betyr og innebærer er imidlertid noe uklart. «Brukermedvirkning som begrep kom inn i forvaltningens språkbruk på 1960- og 70-tallet» skriver Jenssen (Jenssen & Tronvoll, 2012, s. 42), og hun knytter begrepets inntreden til et skifte i politikken fra «omsorg» til «deltakelse». Det var fokus på formelle

rettigheter, på det å delta og bidra i samfunnet, og ikke minst på retten til å bli sett og hørt. Jenssen peker på et nytt politisk skifte «fra demokratisering til modernisering» (ibid.) som kommer på 80-tallet. Dette skiftet gir begrepet noen nye betydninger. Med henvisning til Alm Andreassen skriver hun at «(m)edvirkningen ble nå knyttet til forvaltningens behov for tilbakemeldinger som kunne nyttiggjøres i effektivisering og kvalitetsforbedring» (ibid.). Begrepet framstår nå som noe udelt positivt og det brukes om, og i, alle deler av velferdsforvaltningen. Det skal bli bedre, mer og god brukervedvirkning, se for eksempel St.m. 14 (2002-2003), Ot.prp. nr. 47 (2005-2006), St.m. 33 (2015-2016). Men det kommer kritikk. Brukerne opplever ikke at de har innflytelse, mens tjenesteutøverne opplever at de praktiserer brukervedvirkning (Jenssen & Tronvoll, 2012).

En mye brukt forståelse av begrepet er den vi finner vi i St.m. nr. 34 (1996-1997) som sier at «(b)rukermedvirkning vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestene». Her er individnivået ivaretatt gjennom å ha «innflytelse på beslutningsprosesser», og systemnivået gjennom «utforming av tjenester». Men det er åpent hva dette betyr og innebærer i praksis. Den enkelte tjenesteutøver, det enkelte kontor, den enkelte avdeling, med videre, har sin forståelse, sitt verdisett, sin forankring og sin praksis.

Brukermedvirkning i velferdstjenestene er hjemlet blant annet i forvaltningsloven, sosialtjenesteloven og NAV-loven (hhv. Lov om behandling i forvaltningssaker, 1967, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, 2009, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, 2006). Forvaltningsloven viser for eksempel til det offentliges plikt til å veilede, varsle og begrunne vedtak, og brukers rett til å uttale seg, se sakens dokumenter og å klage. Sosialtjenestelovens §42 slår fast at tilbudet – så langt som mulig – skal «utformes i samarbeid med tjenstemottaker» og at det «skal legges stor vekt på hva vedkommende mener». §43 stiller krav om at opplysninger – så langt det er mulig – skal innhentes i samarbeid med tjenstemottaker. I §14 i sosialtjenesteloven oppfordres kommunen til å samarbeide med «brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen». NAV-loven peker (på samme måte som sosialtjenesteloven), til plikten til å gi informasjon og plikten til å samarbeide – så langt det er mulig (§ 15). Brukermedvirkning i NAV, på det som kalles systemnivå, er hjemlet i en egen brukervedvirkningsparagraf: «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» (§ 6). Mer om dette nedenunder.

Det argumenteres for brukervedvirkning ut fra flere perspektiver: rettighet, ansvar, økonomi og menneskeverd. Myndighetenes begrunnelser kommer til uttrykk gjennom meldinger, proposisjoner og – ikke minst – lovverk. Vi har sett at lovverket omfatter brukervedvirkning både på individ- og systemnivå. På individnivået så vi at det er relativt stort rom for skjønn, mens brukervedvirkning på systemnivå er formulert med et «skal» i NAV-loven, og et «bør» i sosialtjenesteloven. Argumentene for brukervedvirkning – fra så vel politisk som faglig hold – innebærer også synspunkter på brukernes grader av medvirkning eller med noen andre ord: brukernes grader av innflytelse og makt. Mange benytter Arnsteins stige (se modell: Olsen, 2017, s. 223) for å illustrere hva brukervedvirkning kan bety når det kommer til makt og innflytelse (Chudasama, 2017; Jenssen & Tronvoll, 2012).

8. trinn: Borgerkontroll	Ulike grader av BORGERMAKT
7. trinn: Delegert makt	
6. trinn: Partnerskap	
5. trinn: Representasjon	Grader av LEGITIMERING
4. trinn: Konsultasjon	
3. trinn: Informasjon	
2. trinn: Terapi	IKKE-DELTAKELSE
1. trinn: Manipulasjon	

Det enkle svaret på hva brukermedvirkning er, sier Arnstein (2019), er at brukermedvirkning er borgermakt. Men det er det enkle svaret. I virkeligheten er det stor forskjell på tomme ritualer med hensyn til deltakelse og det å ha reell innflytelse på prosessen og resultatet (ibid.). Trinn 1 og 2 anser Arnstein som ikke-deltakelse, trinn 3, 4 og 5 forstår hun som symbolhandlinger, altså liten eller ingen grad av deltakelse, mens de de tre siste nivåene representerer etter Arnsteins oppfatning, reell medvirkning og innflytelse.

Olsen (2017, s. 221) har også – på bakgrunn av en analyse gjort av Alm Andreassen (1991) – laget et skjema som sorterer på grader av brukermedvirkning i forhold til nivåene: individ, tjenester og organisasjon og politikk, og tjeneste- og organisasjonsnivået ser her slik ut:

Grad av brukermedvirkning	Talerett	Forhandlingsrett	Beslutningsmyndighet
Tjeneste- og organisasjonsnivået Innflytelse på tilbudet mer allment. Brukerrepresentanter uttaler seg på vegne av brukergrupper.	En eller flere representanter legger fram ønsker og behov som eksisterer i en brukergruppe.	Representanter for ulike brukergrupper forhandler om hvordan en tjeneste skal utformes og koordineres.	Representanter for brukerne inngår i de beslutningsorgan - for eksempel et styre – som avgjør hvilke tjenester det skal satses på innafor visse økonomiske rammer.

2.4 Brukerutvalg - noen aktuelle undersøkelser

Det er gjennomført flere studier om brukermedvirkning. Mye av denne forskningen er imidlertid på individnivå. Vi vil se på noen undersøkelser som tar for seg brukermedvirkning på systemnivå generelt, og i NAV spesielt.

Én undersøkelse er initiert av Funksjonshemmedes fellesorganisasjonen i Oppland (FFO) i 2010. FFO hadde (og har) representanter i en rekke råd og utvalg, men de visste lite om nytten av representasjonen og de ba om et samarbeid med Høgskolen i Lillehammer for å finne mer ut av dette. Et spørsmål som tas opp innledningsvis i rapporten fra denne undersøkelsen (Andersen, 2011) er spørsmålet om hvem som skal ha nytte av medvirkningen. Andersen (s. 7, med henvisning til Alm Andreassen 2009) skriver at

hvis en begrunner brukermedvirkning ut fra et demokratisk prinsipp, som en rettighet for spesielt berørte interesser til å bli hørt, skal rettigheten til medvirkning gi muligheter til å påvirke. Hvis en begrunner brukermedvirkning ut fra et instrumentelt perspektiv, som et verktøy eller redskap for å fatte bedre beslutninger, skal kunnskapen som tilføres bli tatt i bruk og komme til nytte.

Dette er en viktig påpekning, også i forhold til vårt prosjekt, og vi tar med oss dette perspektivet til diskusjonen om ny organisering gir bedre og mer brukermedvirkning – til nytte for hvem?

Andersen (ibid.) viser i denne sammenhengen videre til Alm Andreassen, 2000, som hevder at medvirkningens legitimeringsgrunnlag har blitt forskjøvet fra et demokratiperspektiv til et nytteperspektiv, og da med hovedvekt på brukererfaringenes nytte for systemet.

Dette er noe av bakteppet for undersøkelsens overordnede problemstilling: Hvordan fungerer brukermedvirkning i råd og utvalg? To spørsmål som dreier seg om brukerrepresentantenes innflytelse i råd og utvalg, og bruker- og virksomhetsrepresentantenes vurderinger med hensyn til nytten av brukerutvalgene, skal bidra til svar på problemstillingen. Det er foretatt 26 individuelle intervjuer av brukerrepresentanter og virksomhetsrepresentanter fra til sammen 12 brukerutvalg/råd og ett gruppeintervju (styret i Oppland FFO). Det er også undersøkt dokumenter med mere, for å få svar på spørsmålene ovenfor.

Samlet finner Andersen (2011, s. 68) at brukerutvalgene fungerer godt. Det oppleves i stor grad at det er dialog i utvalgene, og at brukerinformantene kommer med nyttige innspill og bidrag overfor virksomhetene. Brukerinformantene opplever i hovedsak at de blir tatt på alvor, og flere ser på sin rolle i utvalget som «vaktbikkje» for brukernes interesser. Når det gjelder nytten mener imidlertid virksomhetsinformantene at denne er begrenset. Dette forklares med at initiativet til å ta opp/fremme «saker» stort sett kommer fra virksomhetenes representanter.

Prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV – evaluering og videreutvikling» er også initert av FFO, og utført i perioden 2013 til 2015 av forskningsstiftelsen Fafo. Haualand & Hilsen viser i sin rapport (2014) blant annet til at mer og bedre brukermedvirkning var et viktig mål i NAV-reformen (2006), og der opprettelsen av brukerutvalgene (på sentralt, regionalt og lokalt nivå) var et svar på dette. Prosjektet bygger på to tidligere evalueringer (Andreassen, Breit & Legard, 2012, Riksrevisjonen 2012 i: Haualand & Hilsen, 2014, s. 5) som viser at over en tredjedel av NAV-kontorene ikke hadde brukerutvalg og at under en tredjedel av brukerutvalgene fungerte godt eller meget godt. Som nevnt ovenfor er det NAV-lovens §6 som er styrende for dette arbeidet. Haualand & Hilsen ser nærmere på betydningen av §6: «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» (2014, s. 6 – 8). Brukerrepresentantene deltar i utvalget *på vegne av* brukere av NAV. Dette berører blant annet følgende spørsmål: Hvordan representanten representerer? Hvordan er utvalget sammensatt eller hvor representativt er utvalget? Representantene har mulighet til å *uttale seg*. Dette betyr at brukerrepresentantene må ha noe å uttale seg om og det må legges til rette for å uttale seg. Mulighetene for å uttale seg, setter rammene for arbeidet. Haualand og Hilsen peker også på behovet for å avklare og være åpen med hensyn til om og hvordan NAV nyttiggjør seg uttalelsene. §6 sier også at det representantene skal uttale seg om er *planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester*. Dette berører særlig spørsmålene: Hvordan kan NAV lokalt nyttiggjøre seg disse uttalelsene? Hvordan kan uttalelsene få betydning?

I prosjektet har de blant annet intervjuet NAV-ledere, utvalgsledere, brukerrepresentanter fra 12 brukerutvalg og gjennomført fire refleksjonssamlinger for representanter fra NAV-kontorene og brukerutvalgene. Prosjektets formål var å se på hva som fungerte og ikke fungerte i brukerutvalgene, og fokus ble satt på: representasjon og rekruttering til utvalgene, (sam)arbeidsform og innhold i og mellom møtene, utvalgenes betydning, rammebetingelser og organisering og behovet for kunnskap og kompetanse. Vi vil trekke fram funn knyttet til disse konkrete temaene når vi presenter og diskuterer vår funn nedenunder.

Samlet sett konkluderer prosjektet «Modell for brukermedvirkning i NAV» (Hilsen & Skinnarland, 2015, s. 41 - 45) som følger:

- 1) Noen brukergrupper er dårlig representert i utvalgene (innvandrere, ungdom og rusavhengige), og noen grupper er ikke representert (jobbsøkere, gravide, personer i foreldrepermisjon o.l.), og at to store organisasjoner, FF og SAFO (hvv. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner) er best organisert og mest representert, og har det beste støtteapparatet.

- 2) Brukerutvalgene blir først og fremst et forum for utveksling av erfaringer og informasjon. NAV får her råd om å legge bedre til rette for at alle representantene får nødvendig opplæring, får anledning til å forberede seg, får slippe til med relevante innspill, og generelt at møtenes arbeidsform blir dialog framfor monolog.
- 3) Utvalgets betydning henger sammen med hvorvidt det er synlig og kjent, både for omverdenen og for NAVs brukere. I prosjektet ble det stilt spørsmål om brukerutvalgets betydning for NAVs tjenester og for måten disse er organisert på. På dette området var forventningene lavest (- i utgangspunktet, man så en liten positiv endring ved avslutningen av prosjektet).
- 4) Noen av informantene hadde erfaring med sammenslåing av utvalg, og her var konklusjonen at man så fordeler ved å være flere og større.
- 5) Informantene har først og fremst vært opptatt av brukerutvalgets betydning, nytte eller hensikt. Hilsen og Skinnarland (2015, s. 45) oppsummerer dette slik: «Merverdien av brukerutvalg må altså være at tjenestenes virksomhet, ordninger og organiseringer bør utformes slik at de møter brukernes behov fordi representantene for brukerne bidrar til å påvirke positivt. Og her er det både et forbedringspotensial og et potensial. Hilsen og Skinnarland skriver (2015, s. 46) at de gjennom prosjektet har sett at det er «et stort engasjement blant NAV-ansatte og brukerrepresentanter for å forbedre måten utvalgene fungerer på.»

Det er naturlig også her å peke på noen relevante resultater fra arbeidet til ekspertgruppen som ble satt ned av daværende regjering i mars 2014 (Ekspertgruppen, 2014 & 2015). Ekspertgruppens oppdrag var å gjennomgå NAV i sin helhet, men med særlig fokus på NAV-kontoret og på forhold utenfor NAV-kontoret som har betydning for kontorets virksomhet og oppgaveløsning. Ekspertgruppen mente at lav brukertilfredshet var en vesentlig grunn til at utvalget ble nedsatt. I delrapporten (Ekspertgruppen, 2014) kommer utvalget med en rekke forslag til tiltak som skal forbedre tjenestene og organiseringen. Her pekes det blant annet på at det er «(f)or liten oppmerksomhet om brukerorientering og vektlegging av brukeropplevelser (s. 10) og at det er nødvendig å styrke brukermedvirkningen og brukerorienteringen i NAV for å øke brukertilfredsheten (s. 11). Forslaget utdypes og begrunnes i kapittel 8, og de skriver (s. 135) blant annet: «Ekspertgruppen mener det er viktig at NAV tydeliggjør brukernes erfaringer, vurderinger og opplevelser tydeligere og trekker mer eksplisitt på disse i prioritering av utviklingstiltak.» Videre peker de på (s. 135) at kontakten med brukerne i stor grad foregår over nett, telefon og i NAV forvaltning og de mener «at det er nødvendig at det sikres brukermedvirkning i utviklingen i disse delene av organisasjonen også. En slik involvering bør utformes i samarbeid med brukerorganisasjonene».

Til slutt i denne oversikten skal vi se på et arbeid som er gjort av Nyberg, Friis-Petersen, Otterbekk & Thorgersen (2021). De har gjort en kvantitativ spørreundersøkelse der hensikten har vært å finne noen svar på spørsmålet om sammensetningen av, og samarbeidet i, brukerutvalgene i NAV, har sammenheng med opplevd brukermedvirkning for utvalgenes medlemmer. Målgruppen er medlemmer av brukerutvalgene, representanter for brukergruppene og for NAV. Til sammen 658 informanter, som fordeler seg på 61 brukerutvalg (fra lokalt nivå, fylke m.m.). Svarprosenten var på 55. Problemstillingen er viktig, og den er relevant for vårt prosjekt.

Vi vil se på noen funn som kan synes relevante for vår undersøkelse, og her følger vi inndelingen som forfatterne har foretatt når de diskuterer funnene: ledelse, saksåpenhet og samarbeidsklima.

Ledelse? Hva betyr ledelse av utvalget med hensyn til opplevelse av brukermedvirkning? Med *opplevd brukermedvirkning* forstår forfatterne følgende: Mener medlemmene at arbeidet deres bidrar/ikke bidrar til å forbedre NAV? (s. 2), eller: Opplever medlemmene at brukerutvalgets arbeid bidrar til å endre NAV (s. 12)? De spør altså etter påvirkningsmakt og påvirkningsmuligheter? Og dermed blir

neste spørsmål til undersøkelsen om informantene, for eksempel de NAV-ansatte, svarer på dette spørsmålet på vegne av seg selv eller på vegne av brukerne eller kanskje på vegne av utvalget i sin helhet? Undersøkelsen finner at brukerutvalgets representanter fra NAV har en sterkere opplevelse av brukervedvirkning når utvalget ledes av en NAV-representant, mens det er en tendens til det motsatte hos brukerrepresentantene. Her diskuterer man noen mulige årsakssammenhenger, blant annet om dette kan være uttrykk for «positiv selvevaluering»?

Saksåpenhet? Med saksåpenhet forstår forfatterne (s. 13) «i hvor stor grad brukerrepresentantene har anledning til å fremme» saker på møtet?» Her mener brukerrepresentantene at det er klar sammenheng mellom høy grad av saksåpenhet og opplevd brukervedvirkning, mens NAV-representantene synes å mene det motsatte.

Samarbeidsklima? Her knytter forfatterne an til uttrykket deltakertrygghet, «altså at det er et visst samhold, takhøyde og rom for diskusjoner i utvalget» (s. 13). Sammenhengen mellom deltakertrygghet og brukervedvirkning har NAV-representantene stor tro på, men ikke brukerrepresentantene. Funnet er noe overraskende, og forfatterne diskuterer det ut fra tanken om at NAV-representantene her snakker ut fra egen situasjon og opplevelse. Med andre ord at de snakker om egne behov, og ikke gir uttrykk for en mer generell mening om at trygghet er viktig for brukervedvirkning eller for å utøve påvirkning. Innovasjonsstøtte (s. 13) – «altså at en i utvalget tar seg tid til å diskutere løsninger» – er også et begrep som knyttes til samarbeidsklima (og til brukervedvirkning eller til opplevelse av makt og mulighet til å påvirke). Her finner man en klar sammenheng mellom slik støtte og opplevd brukervedvirkning hos «begge parter» (s. 13).

Vi mener at spørsmålene som er stilt i denne undersøkelsen er viktige, og de er helt sentrale for vår undersøkelse. Vi vil derfor komme tilbake til disse spørsmålene når vi diskuterer våre konkrete funn. Hvilket også gjelder de andre undersøkelsene som er gjort rede for her.

2.5 Interkommunalt brukerutvalg i Gjøvikregionen

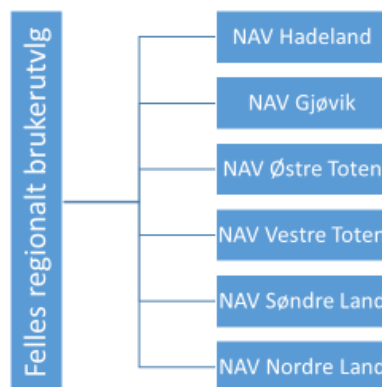
De seks NAV-kontorene i Gjøvik, Toten, Land og Hadeland (videre kalt Gjøvikregionen) hadde som nevnt innledningsvis opprinnelig hvert sitt brukerutvalg. NAV-kontorene ønsket økt brukervedvirkning og engasjement i brukerutvalgene, og ville derfor å prøve en modell med en felles løsning der det interkommunale brukerutvalget skulle ivareta brukervedvirkningen på systemnivå for alle de seks NAV-kontorer i regionen. NAV i Gjøvikregionen defineres i denne sammenhengen som NAV-kontorene i Gjøvik, Søndre Land, Nordre Land, Hadeland, Østre Toten og Vestre Toten. Alle kontorene har fra etableringen av NAV hatt lokale brukerutvalg i en eller annen form, men gjennom ti års erfaring, opplevde ikke NAV-kontorene at brukerutvalgene fungerte etter intensjonen om å «medvirke til forbedring og kvalitetsutvikling av tjenestene i NAV på systemnivå» (fra mandatet).

Etter en prosess i 2017-18, besluttet NAV-kontorene i regionen derfor å legge ned de kommunevise brukerutvalgene og opprette et felles interkommunalt brukerutvalg som skulle ivareta brukervedvirkning på systemnivå for alle seks kontorene. Brukerutvalget skulle ifølge mandatet evaluere virksomheten etter 2 års drift, vurdere resultatene av arbeidet og planlegge eventuelle endringer.

Tidligere organisering: kommunevis



Nytt regionalt brukerutvalg



Utvalget har seks brukerrepresentanter, to representanter fra NAV. NHO og KS representerer arbeidsgiversiden, mens Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), Kreftforeningen, Mental Helse og Internasjonalt Råd representerer personbrukerne i NAV. RiO og Ungdomsrådet er begge utfordret til å utnevne sine representanter, men ingen fra disse organisasjonene har møtt i utvalget i perioden som undersøkelsen foregikk.

Det er et krav at enhetsleder for NAV-kontoret skal delta i utvalgets møter. Dette er løst ved at to av enhetslederne deltar fast i utvalget, den ene som leder av utvalget og den andre har ansvaret for referat/protokoll. Hver NAV-leder sitter i en periode på to år, hvorav det ene året som leder. Det er lagt opp til en turnus som sikrer både kontinuitet og at alle NAV-kontorene er representert i løpet av en fem-årsperiode. I tillegg møter andre representanter for NAV-kontoret avhengig av hvilke saker som behandles.

Brukerutvalget har hatt en møtehyppighet på tre til fire ganger per år.

3. Resultat og diskusjon

I dette kapitlet vil vi presentere erfaringene fra brukerutvalget, slik brukerrepresentantene og NAV-representantene snakker om dem i intervjuene med oss og slik vi har observert det gjennom møtene i utvalget i perioden. Vi har valgt å presentere resultatene og diskutere de i lys av tidligere forskning og relevant teori beskrevet i kapittel 2 under ett.

Prosjektets hensikt var å hente erfaringer fra et nyetablert interkommunalt brukerutvalg i Gjøvikregionen og gi svar på spørsmålet om en ny, interkommunal organisering bidro til økt brukermedvirkning. Brukerrepresentantenes opplevelse av å medvirke eller ikke medvirke, informasjonsgang, dialog eller mangel på dialog står sentralt i den første delen av kapitlet. Først vil vi si noe om representasjonen i utvalget, deretter brukerrepresentantenes kontakt med brukerorganisasjonene, og deres opplevelse av å kunne representere medlemmene og påvirke NAV-kontorenes praksis og service. Tilsvarende vil vi si noe om informasjonsflyten og videre oppfølging i NAV-systemene. Til slutt i kapitlet beskrives representantenes erfaringer med det nye utvalget kontra tidligere erfaringer de har, og hva et nytt, felles interkommunalt utvalg eventuelt har bidratt med i forhold til målsettingen.

3.1 Representasjon

I brukerutvalgene sitter det enkeltmedlemmer som samtidig representerer en brukergruppe/brukerorganisasjon. I mandatet og retningslinjene for brukerutvalg i NAV er det en forventning om at en slik sammensetning skal sikre forankring i brukerorganisasjonene. Dette skal på den ene siden sikre at innspillene i brukerutvalget kommer fra et representativt utvalg av brukergruppene til NAV, og en økt forståelse og legitimitet hos brukerne for beslutninger som tas i NAV på den andre. Selv om representasjonen i de ulike lokale utvalgene varierer noe, har de i stor grad samme struktur med representanter fra etablerte brukerorganisasjoner. Dette ligger også delvis som en premiss i mandatet, jfr kap 2.3.1.

Hensikten med et brukerutvalg på kommunenivå er ikke bare å få brukerne av NAV i tale, men et representativt utvalg av de brukerne som får sine tjenester levert på et lokalt NAV-kontor. NAV-representantene i utvalget sier det har vært viktig å få rekruttert fra hele bredden av brukergruppene som benytter tjenestene til NAV lokalt, og at ulike grupperinger av personbrukerne og arbeidsgiverne er representert i utvalget. De peker samtidig på at det er utfordrende at det i mandatet også for de lokale brukerutvalgene er lagt så stor vekt på at brukerrepresentantene skal rekrutteres fra etablerte brukerorganisasjoner. Dette, sier de, gir mindre fleksibilitet og legger unødvendige begrensninger på sammensetningen av utvalget og har gjort det vanskeligere å rekruttere fra større brukergrupper, eksempelvis ungdom eller arbeidsledige generelt, som ikke er organisert i egne organisasjoner. Det har også vist seg utfordrende å få representanter fra brukerorganisasjoner innen rus til å delta.

Tjenestetilbudet fra NAV-kontorene til brukerne lokalt har endret seg i stor grad siden etableringen i 2006, og alle representantene fra NAV påpeker at dette bør påvirke sammensetningen av et nytt utvalg i større grad enn det mandatet legger opp til. En NAV-representant sier:

Behovet for hvem som sitter i brukerutvalg har endret seg. Når vi ser på hvem som er hovedgruppa av individbrukere ved NAV-kontoret som er prioriterte grupper og de områdene der vi driver egen tjenesteutvikling, så er det ungdom, fremmedspråklige og personer med psykiske lidelser og rus.

Dette er også en problemstilling som er tatt inn i Strategi for brukermedvirkning (2019). Samtidig som den inneholder en anbefaling om at brukerutvalget samlet sett bør representere bredden blant NAVs brukergrupper, er medvirkning fra ungdom nevnt som et spesielt satsingsområde i strategien (Nyberg mfl 2021).

NAV-representantene peker alle på ulike dilemma knyttet til om brukerrepresentantene i brukerutvalgene reelt sett er representative for brukerne som får sitt tilbud fra det enkelte NAV-kontoret. Brukerrepresentanter for de tjenestene som gis av NAV lokalt, er i mindre grad representert gjennom etablerte brukerorganisasjoner, og de gir eksempler innenfor NAVs prioriterte målgrupper som unge og fremmedspråklige. Dette er også et tema som belyses under punkt 3.3.1. Brukerutvalget som arena for reell brukermedvirkning.

En brukerrepresentant sier hun opplever at siden noen brukerorganisasjoner er store, andre små i utvalget, får noen en tyngre stemme i utvalget og synes det er utfordrende. «Ofte vil du ha noen av de største», sier en av brukerrepresentantene, «men er det det viktigste? At du er størst?». Blanding av representanter fra personbrukerne og arbeidsgiverne i samme brukerutvalg blir også løftet som en tilsvarende utfordring. Dette observerte vi ble en egen diskusjon i et av de gjennomførte brukerutvalgsmøtene. Flere av brukerrepresentantene sier det er vanskelig for å se hvordan den alminnelig personbruker og innbygger blir godt nok representert i utvalget. Et forslag fra flere brukerrepresentanter er å dele i to ulike brukerutvalg, ett rettet mot personbrukerne og et annet type utvalg som retter seg mot arbeidsgiversida.

Brukerrepresentantene er imidlertid delt i sin oppfatning av hva som er den beste sammensetningen av brukerutvalget. Noen uttrykker støtte til NAVs strategi om å ha et bredest mulig sammensatt utvalg, der både personbrukerne og arbeidsgiverne er representert, mens andre sier det ville vært en fordel å ha egne brukerutvalg for personbrukerne av NAV og egne for arbeidsgiverne. De som mener det burde være delt, mener dynamikken i utvalget ville fungert bedre dersom personbrukernes representanter kunne diskutere mer relevante saker direkte knyttet til problemstillinger rettet mot sine medlemmer og at et utvalg for arbeidsgiverne i større grad ville vært mer strategisk. De sier også dette ville bidratt til økt effektivitet i utvalget og en opplevelse av å kunne påvirke mer. Medlemmene som argumenterer for å ha et samlet utvalg, mener dette er fornuftig ut fra å tenke helhet og at samarbeidet NAV får til med arbeidsgiverne er avgjørende for personbrukerne. Dette understøttes også av representantene fra NAV som mener arbeidsgiverne må se på NAV både som en rekrutteringsarena og en arena de bidrar i for å løse et mer overordnet samfunnsoppdrag om å få flere i arbeid og aktivitet.

Hilsen og Skinnarland (2015) konkluderer også med at det er brukergrupper som er dårlig representert i utvalgene, de samme gruppene som nevnes i vår undersøkelse, de uorganiserte brukergruppene som innvandrere, ungdom og rusavhengige, og at noen grupper ikke er representert i det hele tatt, eksempelvis jobbsøkere som også våre informanter er opptatte av. De peker på at det er utfordrende å komme i kontakt med brukergrupper utenfor de veletablerte brukerorganisasjonene enn de som vanligvis deltar, og at dette er noe som gjør rekrutteringen fra andre brukergrupper mer krevende. Dette understøtter erfaringene som NAV-representantene i vår undersøkelse beskriver. Dette er også en problemstilling Nyberg mfl (2021) trekker opp i sin oppsummering av tidligere forskning på brukermedvirkning i NAV. Flere av studiene peker iflg Nyberg mfl (ibid) nettopp på at brukerutvalgene mangler brukerrepresentasjon fra store brukergrupper i NAV som ikke har en egen interesseorganisasjon, og at utvalgene derfor primært oppfattes som fora for gjensidig informasjon eller reaktiv samhandling (med referanse til Alm Andrassen mfl 2012; Andersen 2011; Hualand og Hilsen 2014; Hilsen og Skinnarland 2015). Dette vil vi diskutere videre i kapittel 3.2.

Diskusjonen om arbeidslivets parter skal være representert løftes også i Hilsen og Skinnarland (2015). I denne undersøkelsen peker NAV-representantene på at de allerede har en etablert samarbeidsrelasjon til arbeidsliv og bedrifter og at det slik sett er unødvendig å ha dem med i

brukerutvalget, mens andre utvalgsmedlemmer argumenterer for at arbeidsgiverne også er brukere av NAV sine tjenester lokalt. Læring på tvers et bredt sammensatt utvalg blir også framhevet av noen. I vår undersøkelse peker NAV-representantene på en tilsvarende fordel og at man også vil kunne diskutere NAV sine utfordringer mer helhetlig i utvalget med representanter for arbeidsgiverne, brukerne og NAV samlet. Arbeidsgiverne er «en viktig del av løsningen», og ergo viktig å ha med i utvalget.

Delakertryggheten som Nyberg mfl (2021) beskriver handler om at deltakerne føler seg trygge på en slik måte at de tør å stille «dumme» og kritiske spørsmål. Flere av medlemmene i utvalget vi har undersøkt sier det er spørsmål de velger å ikke stille. Ut fra utsagnene framstår det som at dette både handler om den brede sammensetningen i utvalget, en utrygghet i egen rolle og kompetanse og samarbeidsklimaet i utvalget. Deltakertrygghet diskuteres videre i kapittel 3.3. om medvirkning.

3.2 Informasjonsflyt og dialog

God informasjonsflyt, tilrettelegging fra både NAV og brukerorganisasjonene og dialog i utvalget er viktige premisser for at brukermedvirkningen skal bli reell og ha en betydning. Vi har sett nærmere på representantenes erfaringer med hvordan informasjonsflyten inn og ut av utvalget har vært, hvordan man bringer saker inn i utvalget og hvordan man tar med seg innspill og diskusjoner i utvalget tilbake til brukergruppene og NAV-organisasjonen. Vi har også sett på hvordan representantene opplever at det legges til rette for diskusjon og dialog.

3.2.1 Informasjon inn og ut av utvalget

For å finne ut hvordan informasjonsflyten inn og ut av utvalget fungerer, har vi spurt brukerrepresentantene om informasjonen de gir og får fra sine brukerorganisasjoner, og hvordan de tar med seg dette inn og bruker det i utvalget. Representantene fra NAV er spurt om hvordan de tar innspillene fra organisasjonen og den innsikten de får tilbake til organisasjonen, og hvordan de tar med saker fra organisasjonen inn i brukerutvalget. Observasjonene av møtene har også vært et grunnlag for den innsikten vi har fått i dette.

Det framstår som at brukerrepresentantene i varierende grad har løpende kontakt, dialog med og oppfølging fra sine respektive brukerorganisasjoner når det gjelder det som foregår i brukerutvalget. Det oppgis flere grunner til dette, men flere peker på at det er vanskelig å formidle ren informasjon fra brukerutvalget uten at det legges bedre til rette for dette i utvalget. En brukerrepresentant sier det på denne måten: «Det blir fint lite å ta med tilbake til organisasjonen. Og alt er så komplisert, også for meg, og jeg har vært med noen år, men jeg tenker – Hva er det vi egentlig snakker om? Hva er det dette dreier seg om?».

Vi observerte at det på det første møtet i brukerutvalget ble det presisert at utvalget ikke skulle behandle enkeltsaker fra brukerne, og at sakene måtte være av mer generell og prinsipiell karakter. Brukerrepresentantene ble derfor bedt om å gjøre vurderinger av innspill på enkeltsaker om disse kan generaliseres eller være illustrasjoner på en mer generell problemstilling. Dette, sier flere brukerrepresentanter, bidrar til at det blir vanskelig å skape engasjement hos medlemmene og mer krevende å få innspill til aktuelle saker fra brukerne de representerer tilbake til utvalget. Andre representanter sier det er vanskelig å se linken mellom erfaringene brukerne har med NAV og brukerutvalget. Et medlem i utvalget sier på sin side at brukerne hun representerer har avklarte saker og ikke er så opptatt av NAV. De er i følge representanten «ferdige med NAV, for å si de sånn».

I følge mandatet til brukerutvalget må de som foreslås ha et nødvendig mandat fra egen organisasjon, slik at saker som fremmes og problemstillinger som diskuteres i brukerutvalget, er godt forankret. Flere representanter uttrykker at det er utfordrende å få inn saker og motivere medlemmene til innspill og problemstillinger som de kan ta med inn i brukerutvalget til NAV. Dette forklares med flere ting, både møtehyppigheten i egen organisasjon, i brukerutvalget, at det finnes andre kanaler, og et medlem sier også at brukergruppa hun representerer ikke opplever store ufordringer i kontakten med NAV siden de i all hovdsak har avklarte saker som går greit. De sier det heller ikke er så mye av det som har vært diskutert så langt de opplever det er aktuelt å formidle tilbake til medlemsorganisasjonen av det som foregår i brukerutvalget.

Samtidig er det flere som peker på at det er utfordrende å finne måter å melde inn brukererfaringer for de individuelle personbrukerne, og sier de tror brukerutvalget er ukjent for de fleste brukerne av NAV, også de som er medlemmer i en av organisasjonene som er representert. En bruker sier at NAVs kanaler for tilbakemelding fra brukerne er lite tilgjengelig, og at det er utfordrende å finne informasjon om brukerutvalget. «Når NAV-brukere og innbyggere ikke vet om at brukerutvalget finnes, hva det er, eller vet hvordan man skal ta kontakt, er det heller ikke så lett å ta det i bruk», sier brukerrepresentanten.

Et annet eksempel som nevnes er tilgjengeligheten for å melde inn serviceklager, som er et av NAVs verktøy for å fange opp innspill fra personbrukerne og som ligger på NAV sine nettsider nav.no. På spørsmål om det er noen kobling mellom serviceklagene for de seks kontorene og brukerutvalget svarer NAV-representantene at det ikke er en slik link.

Et sentralt spørsmål er hvordan NAV lokalt tar i bruk erfaringene fra brukerrepresentantene. Opplever NAV at brukerutvalget bidrar til utvikling av NAV-kontorets tjenester og service? Hvordan følges det enkelte kontor opp? Et annet sentralt spørsmål for informasjonsflyt og dialog er om det som diskuteres lokalt får ringvirkninger på beslutningsprosesser lenger oppe i systemet og om det lokale utvalget inviteres til å komme med synspunkter på saker som initieres sentralt. Hvordan er dialogen med og koblingen til det som skjer i fylkets brukerutvalg/sentralt brukerutvalg?

Når det gjelder informasjonsflyten internt i NAV-organisasjonen (på tjeneste- og systemnivå), kan vi dele dette i tre. Det ene er informasjon til de andre NAV-kontorene som brukerutvalget skal representere og som ikke er direkte representert i utvalget. Det andre er fra brukerutvalget til de enkelte veilederne i NAV (på alle seks kontorene). Tilsvarende for innspill til aktuelle saker fra driften i NAV-kontoret og inn i utvalget. Den tredje informasjonsflyten handler om linken mellom NAVs brukerutvalg på de ulike nivåene lokalt, regionalt og sentralt, om hvordan brukerutvalgets innspill tas videre som innspill lenger oppe i systemene.

Informasjonsflyten til alle kontorene utvalget representerer, foregår gjennom deling av referater. Vi har ikke gått inn og gjort undersøkelser av hvordan denne informasjonen blir brukt i de andre kontorene, men har utfordret en NAV-leder som ikke deltar direkte i utvalget på erfaringene sine. Utover referatet som ofte går kun til leders orientering, er det ikke satt noe mer i system i hennes kontor. Hun sier referatene fra brukerutvalget er gode, men uttrykker også at informasjonen kanskje i tillegg kunne vært formidlet som bearbejdede lysark til deling for eksempel i kontormøter og avdelingsmøter i de ulike kontorene. Dette, sier NAV-representanten kunne kanskje bidratt til at NAV-kontorene i større grad hadde formidlet videre i sin organisasjon og brukt innspillene fra brukerutvalget mer. Delingen til eget kontor fra brukerutvalget for de kontorene som er direkte representert i utvalget ser ut til å følge samme rutine med deling av referater.

Gjennom observasjoner har vi registrert at det i stor grad trekkes veksler på veiledere og ressurspersoner for å presentere ulike satsingsområder og prosjekter fra NAV-kontorene og inn i brukerutvalget. I disse sakene deltar ressurspersonen også etter presentasjonen. Sakene har i hovedsak blitt fulgt opp av noen spørsmål, i hovedsak fra arbeidsgiverrepresentantene og NAV-

representantene i utvalget. Det har i liten grad blitt noen diskusjon rundt de temaene, prosjektene eller erfaringene fra satsingen i utvalget på møtet og det har heller ikke blitt fulgt opp i senere møter.

På spørsmål om hvordan diskusjoner og innspill fra brukerutvalget lokalt blir spilt videre opp i systemene, sier representantene fra NAV at dette primært foregår gjennom å sende referatene etter hvert møte til NAV fylke uten ytterligere oppfølging. Dette er i tråd med rutine fra de tidligere utvalgene. Vi har ikke observert at det har kommet noen saker fra brukerutvalgene over lokalt nivå til diskusjon i brukerutvalget i den perioden vi har undersøkt, eller at det har vært noen diskusjoner om at saker skulle løftes videre til systemene over.

Alm Andreassen peker i Hilsen og Skinnarland (ibid) på at suksessen med brukerutvalgene er avhengig av hvilken innsats og holdninger både brukerrepresentantene og NAV-representantene har med seg til arbeidet i utvalget og at innhenting av informasjon fra de brukerne brukerrepresentantene representerer er en slik faktor. Hauland og Hilsen (2014) på sin side peker både på at brukerrepresentantene må ha noe å uttale seg om, og at det må legges til rette for at de kan uttale seg. I vår undersøkelse etterlyser brukerrepresentantene nettopp en slik tilrettelegging i utvalget. Dersom brukerutvalgets medlemmer får få eller ingen innspill fra sine medlemmer og på den måten får liten innsikt brukergruppens erfaringer med NAV, reiser dette flere problemstillinger både i forhold til representativitet og hvem sin brukerstemme utvalget egentlig får. Det samme er det grunnlag for å stille spørsmål om i utvalget vi har undersøkt siden organisasjonene sier at de i liten grad får innspill og tilbakemeldinger fra medlemmene.

Hilsen og Skinnarland (2015) har sett på hvilken relevans brukerutvalget i NAV har for det enkelte utvalgsmedlemmet, for den organisasjonen representanten kommer fra og for NAV. En av konklusjonene er at brukerutvalgets betydning henger sammen med hvorvidt det er synlig og kjent, både for omverdenen og for NAVs brukere. Alm Andreassen (i Hilsen og Skinnarland) sier NAV-representantene må ha et reelt ønske om å gjøre endringer i NAV og ha en tro på at brukerne har noe å bidra med. Hun går langt i å si at brukerutvalg uten en slik motivasjon «ikke trenger å være uttrykk for noe annet enn at en det er noe NAV må eller bør ha». Hauland og Hilsen (2014) peker også på nødvendigheten av at NAV er tydelige på hvordan de vil nyttiggjøre seg uttalelsene fra brukerutvalget og hvordan dette vil påvirke tjenestene til NAV. I vårt arbeid finner vi også grunn til å reise spørsmål om dette da det framstår som noe uklart både for brukerrepresentantene og representantene fra NAV i brukerutvalget hvilken nytte de opplever at brukerutvalget har både for NAV og for brukerorganisasjonene.

Hilsen og Skinnarland (2015) drøfter betydningen av å synliggjøre brukerutvalgene og deres arbeid både innad i NAV-kontoret og utad mot omverdenen og NAVs brukere. Både NAV og brukerrepresentanter peker på at en utfordring som gjør det utfordrende å påvirke fra et lokalt brukerutvalg er at tiltak bestemmes på hørere nivå, mens de i praksis omsettes og må tilpasses de lokale forholdene. Den samme utfordringen løftes spesielt av NAV-representantene i vår undersøkelse. Det blir derfor viktig i fortsettelsen å se på hvordan NAV lokalt, på fylkesnivå og på direktoratsnivå bedre kan bidra til at det blir en vertikal kopling mellom nivåene i NAV i behandlingen av saker som tas opp i de respektive utvalgene.

3.2.2 Informasjon versus diskusjon og dialog

Vi har sett nærmere på møtenes form og struktur, og på forholdet mellom informasjon til medlemmene i brukerutvalget, til NAV og hvordan det legges opp til dialog rundt de ulike sakene i utvalgsmøtene. Et spørsmål i denne sammenhengen er hvem som informerer hvem i utvalget, og på hvilken måte det blir gjort.

Flere brukerrepresentanter uttrykker at de hadde forventninger om at et nytt utvalg skulle bli en ny måte å jobbe på. De fleste brukerrepresentantene uttrykker at det ble for mye informasjon i starten og at det derfor var vanskelig å vite hvordan de skulle bidra. En representant sier det var fint med mye informasjon i starten, men at der fortsatte for lenge med ensidig informasjon fra NAV og at man burde ha kommet videre med dialog og mer gjensidighet i informasjonen etter hvert.

En annen uttrykker det på denne måten:

I de første møtene var det bare kulepunkt på kulepunkt, også var det ingen som sa noe, så gikk vi hjem. Jeg tenkte vi kanskje burde få noen oppgaver her. Jeg savnet at noen spurte hva jeg mente. Jeg trodde vi skulle jobbe med saker, og ikke bli presentert for saker. Jeg har fått mye god informasjon, men det tenker jeg at det kunne jeg fått på en link i referatet også.

Brukerrepresentantene sier de har en forventning om å kunne bidra med sine erfaringer i utvalget, at de gjerne vil påvirke utviklingen av tjenestene i NAV og uttrykker et ønske om at NAV bruker rådet som et råd og ikke bare en «informasjonsgreie». En brukerrepresentant sier det slik: «Men det er unødvendig å bruke så mye tid på å høre om ting som er ferdig. Det opplever jeg ikke som meningsfylt. Man kunne også gjerne spurt om det vi synes det er ålreit hvis jeg forteller om hva vi gjør. For det er jo ikke de som skal bestemme hva utvalget skal brukes til?»

En annen brukerrepresentant sier at det er vanskelig å komme med forslag til endring uten å ha et konkret forslag og er både redd for å bli oppfattet som vanskelig: «Man føler nok litt på den at man ikke vil være vanskelig. Hvis man ikke har 100% svar på hvordan man ønsker at dette rådet skal bli, så blir man sittende litt bakpå for da kan man få spørsmål om hvordan man vil det skal være».

Våre observasjoner viser også at de første møtene etter oppstarten ble brukt til mye informasjonsdeling fra NAV. En av NAV-representantene sier at målet med dette var sette brukerrepresentantene i stand til å forstå rollen sin og å gi en nødvendig innsikt i hvilke oppgaver NAV lokalt har i dag. Samtidig peker representanten de på hvor viktig det er at det ikke bare er «tørr informasjon som ofte kan bli veldig enveis». Begge representantene fra NAV sier at de i etterkant ser at det ble mye enveis-informasjon i oppstarten. De sier utvalget i for stor grad har vært brukerinformasjonsmøter om aktuelle ting som foregår i NAV, og at det har blitt for lite engasjerende for brukerne. Videre gir representantene fra NAV uttrykk for at de har, og har hatt, ambisjoner om å engasjere brukerrepresentantene i utvalget, og ikke bare informere. En NAV-representant sier at: «vi ville ikke inn der hvor vi bare skulle hamre løs med masse informasjon. Da kunne vi vel egentlig sendt det ut i mails form».

NAV har ansvaret for å formidle til brukerrepresentantene nødvendig kunnskap om NAV slik at disse til enhver tid har den kunnskapen som er nødvendig for å kunne utøve sin rolle på en god måte, men spørsmålet er om dette informasjonsbehovet har overtatt for engasjementet og muligheten til diskusjon, refleksjon og ikke minst det å lytte til brukernes stemme? Et annet spørsmål er hvordan. En brukerrepresentant sier det slik: «Noen ganger kan du føle deg overkjørt av de som styrer det der. De har så mye erfaring, og de kan og vet så mye mer enn deg».

Erfaringene både brukerrepresentantene og NAV-representantene beskriver, reiser et spørsmål om hvordan NAV klarer å legge til rette for å få tak i brukernes erfaringer i brukerutvalget. En av ambisjonene med brukerutvalg, jfr NAVs strategi for brukermedvirkning (2019), er at det er brukerne, det vil si de som kommer utenfra med erfaring som brukere av NAV sine tjenester, som skal bidra med noe i brukerutvalget, eksempelvis kritikk som er konkret og som NAV kan ta tak i for å forbedre tjenestene sine. En representant fra NAV sier de (NAV) bør få mer kritikk; «Det trenger vi for å ha noe å faktisk jobbe med». Samtidig sier en av brukerrepresentantene at de gode eksemplene også er viktige og understreker at læring av de gode eksemplene også kan være en god tilnærming og måte å jobbe på i utvalget.

Våre observasjoner viser at det etter hvert ble innført en fast post på agendaen til brukerutvalget med informasjon fra organisasjonene. Det kan virke som det falt litt uheldig ut at valget falt på arbeidsgiverrepresentanene som først ut i denne presentasjonen. Vi observerte at det allerede fra oppstarten var en forståelse av en to-delning av utvalget, der arbeidsgivernes representanter i større grad ble oppfattet som en «del av NAV» og ikke brukerrepresentanter. Dette diskuterte vi nærmere i kapittel 3.1 om representasjon og er også en aktuelle problemstilling og ta med videre i vurderingen av hva som er mest hensiktsmessig organisering av et interkommunalt utvalg.

I følge Hilsen og Skinnarland (2015) er det oftest slik at virksomhetsrepresentantene (altså NAV forbereder og legger frem saker, og at brukerrepresentantene reagerer på disse. Dette er også tilfelle i vårt studie. I følge våre observasjoner, utsending av referater og innkallinger og utsagn fra NAV-representantene har brukerrepresentantene blitt oppfordret til å melde inn aktuelle saker uten at det har bidratt til at saker blir meldt inn. Dette kan delvis henge sammen med at brukerrepresentantene i liten grad får innspill fra sine medlemmer, jfr diskusjonen i 3.1.1 over, og kanskje delvis at det legges for lite til rette for det.

Etter fire møter, ble det besluttet at man skulle bruke konkrete, men fiktive, eksempler (case) som utgangspunkt for diskusjon, deling av erfaringer og innspill fra utvalget til NAV. Medlemmer i utvalget ble oppfordret til å spille inn aktuelle problemstillinger eller eksempel som kunne sendes ut med møteagendaen. Diskusjonene som oppsto rundt eksemplene i de to påfølgende møtene økte engasjementet og diskusjonen i utvalget. Det ser også ut til at det i en viss grad også har hatt en positiv påvirkning på hva brukerrepresentantene sier om hvordan de opplever å ha påvirkning. Flere av brukerrepresentantene sier at eksemplene har bidratt til økt engasjement: «I starten så hadde de en del avgivelse av informasjon, og da ble deltakerne tilsvarende passive, og så har man da vridd litt på det nå. Så har man prøvd å ha litt case og litt sånn som tvinger fram aktiv deltakelse».

Samtidig stiller en av brukerrepresentantene spørsmål om de konkrete eksemplene har noen verdi eller effekt utover et engasjement og en diskusjon der og da i utvalgsmøtet: «Jeg er ikke så sikker på at de konkrete casene heller gir noe mer verdi utover at det blir mer spennende å gjennomføre selve møtet, også får man litt energi, fordi sånne ting er litt energigivende, men hva er effekten noen uker etterpå? Jeg er ikke så sikker på at den er så stor». NAV-representantene på sin side sier at de opplever at innføringen av «case» i brukerutvalgene bidro til større engasjement og gode diskusjoner rundt aktuelle problemstillinger som ble reist. På spørsmål om hvilke type eksempler man ser for seg er egnet til diskusjon i utvalget, sier NAV-representantene at egne erfaringer fra brukerrepresentantene gjerne kan brukes, men at brukerrepresentantene må ha evne til å skille mellom enkeltsaken og det prinsipielle, og nedtone egne negative opplevelser, at de (brukerrepresentantene) «må kunne sette seg inn i problemstillinger og diskutere disse på prinsipiell basis. Ikke bare konkludere ut ifra en enkelt episode».

Det framstår som et det som diskuteres lokalt i brukerutvalge i liten grad får ringvirkninger på beslutningsprosesser lenger opp. Tilsvarende ser det, ut fra agendaene til møtene og observasjonene våre, ut til at det er lite av det som diskuteres regionalt og nasjonalt i brukerutvalgene til NAV som direkte genererer problemstillinger som diskuteres i det lokale brukerutvalget:

Vi påvirker systemnivået i andre kanaler. Det skal veldig mye til før ting kommer fra et lokalt kontor i NAV, eller noen få kontorer helt opp på departementsnivå hvor det skal besluttes og endres, og det er kanskje svaret litt på at det er ikke i dette foraet vi kan øve utover makt eller påvirkning heller. Derfor går vi andre veier også.

Et annet spørsmål er knyttet til serviceklagene på de ulikekontorene og hvordan man skaper en lenke mellom disse og aktuelle problemstillinger som reises i brukerutvalget. I dag er det i følge NAV-representantene ingen slik link mellom det interkommunale brukerutvalget og arbeidet og oppfølgingen av serviceklager på det enkelte kontoret.

Hyppigheten på møtene har ikke vært gjenstand for spørsmål og heller ikke noe som respondentene har tatt opp på eget initiativ. Det man likevel kan påpeke er at med en møtesyklus på inntil 4 møter i året i brukerutvalget, vil det være avgjørende hvordan utvalget evner holde kontinuitet i arbeidet og at det kan være fornuftig å diskutere en samarbeidsform også mellom møtene.

Hovedinntrykket fra flere studier der man har sett på innflytelsen brukerutvalgene i NAV har er iflg Nybeg mfl (2021) at brukermedvirkningen oppfattes som lav, at utvalgene primært oppfattes som fora for gjensidig informasjon og at det er vanskelig å gi konkrete eksempler på tilfeller hvor arbeidet i utvalgene har bidratt til å endre NAV (Andersen 2011; Hilsen og Skinnarland 2015).

Andersens undersøkelse (2011) av brukerutvalg i det offentlige, også NAV, peker på at arbeidet i mange av utvalgene/rådene var preget av at det er virksomhetenes representanter som tok initiativet til sakene og at brukerrepresentantenes oppgave ble redusert til å responderer på disse. Også i denne undersøkelsen ønsket virksomheten (NAV i dette tilfellet) at brukerrepresentantene skulle være mer aktive og kritiske uten at de lyktes i dette i særlig grad.

Hilsen og Skinnarland (2015) ser i sin undersøkelse spesielt på samarbeidsformen og innholdet i utvalgsmøtene, både hvordan møtene organiseres, hvilket innhold de har og hvem som bringer sakene inn i utvalget. En viktig side ved utvalgsmøtene er hva slags saker som tas opp, sier Hilsen og Skinnarland (ibid). Også i deres undersøkelse beskrives møter med mye enveis-informasjon fra NAV og passivt mottakende brukerrepresentanter. Hilsen og Skinnarland (ibid) er samtidig opptatt av at det er begge parters ansvar å bringe saker inn, og å bidra til nyttige diskusjoner. Tilsvarende som i vår undersøkelse, framkommer det flere mulige grunner til at brukerrepresentantene ikke melder saker til møtene som for eksempel manglende tilbakemeldinger fra egen organisasjon.

Et annet spørsmål som blir reist er om brukerutvalget kommer tidlig nok inn i saker som kan påvirkes, eksempelvis gjennom høringsuttalelser, og ikke bare bli informert og oppdatert når endringer allerede har blitt gjennomført. Dette opplever vi kan være et godt innspill til vurdering for utvalget vi har undersøkt. Brukerrepresentanter i vår undersøkelse nevner på samme måte som representanter i undersøkelsen til Hilsen og Skinnarland at det er en mulighet å gjennomføre egne brukerundersøkelser i regi av brukerutvalget som en mulig oppgave for utvalget, en praksis det ser ut til at noen av de tidligere utvalgene i vår undersøkelse har hatt. Dette vil bidra til en økt ansvarliggjøring og aktivisere utvalget i større grad enn det å ta gjennomførte nasjonale undersøkelser til orientering.

Deltakertryggheten som Nyberg mfl (2021) beskriver, kjennetegnes av samhold, av at deltakerne respekterer hverandre og at de kan ha ærlige diskusjoner. Brukerutvalgets arbeid har i stor grad slik vi har observert det og slik det kommer i uttrykk i de fleste intervjuene av representantene i utvalget, dreid seg om mer passiv informasjonsutveksling. (Deltakertrygget diskuteres ytterligere i kapittelet om medvirkning). Dette er på linje med flere tidligere analyser der brukerutvalgene i NAV utgjør et råd som primært mottar informasjon (Hilsen og Skinnarland 2015). De samme konklusjonene kan man trekke fra representantenes erfaringer i det interkommunale brukerutvalget i Gjøvikregionen.

Tilsvarende diskuterer Nyberg mfl (2021) hvordan saksåpenheten, det vil si i hvor stor grad brukerrepresentantene har anledning til å fremme saker på møtet påvirker opplevelsen av brukermedvirkning, og hvordan utvalget tar seg tid til å diskutere løsninger, kalt innovasjonsstøtte. Dette diskuteres videre i kapittel 3.3. Medvirkning.

Selv om bruken av eksempler beskrives av flere som en forbedring i arbeidsform, har arbeidet i utvalget vært preget at mye informasjonsdeling med påfølgende lite dialog og diskusjon i utvalget vi har fulgt. Dette kan ha bidratt til at man ikke har klart å skape et samarbeidsklima med den nødvendige fellesskapsfølelsen og tryggheten i utvalget. En lengre periode med opphold på grunn av pandemi kan også ha påvirket dette i noen grad, selv om observasjonene er gjort i forkant og bare deler av vårt datamateriale er hentet i etterkant av nedstengningen. Dette ser også ut til å ha påvirket den opplevde brukermedvirkningen som vi diskuterer mer i neste kapittel.

3.3 Medvirkning

Forskningsprosjektets overordnede spørsmål er om en omorganisering fører til bedre og mer brukermedvirkning? Det er vi som forskere som har stilt dette spørsmålet. Vi har dermed lagt til grunn at «bedre og mer brukermedvirkning» er et ønske fra de aktuelle NAV-kontorene, men dette behøver ikke å være tilfelle. Omorganiseringen kan være motivert, helt eller delvis, av andre grunner.

Når vi innleder dette underkapittelet på denne måten, er det for å rette oppmerksomheten mot to forhold. Det ene gjelder spørsmålet som vi kanskje ikke stiller fordi spørsmålet, - og svaret, tas for gitt. En av informantene stiller det imidlertid i det hun sier at «ofte lurer jeg på om NAV egentlig vil ha brukermedvirkning?». Ut fra det vi har erfart gjennom observasjonene og intervjuene er dette spørsmålet relevant og viktig. Det andre forholdet er knyttet til sammenhengen mellom brukerutvalg, brukermedvirkning og medvirkning: Kan vi snakke om brukerutvalg, uten å snakke om brukermedvirkning? Og kan vi snakke om brukermedvirkning, uten å forstå hva medvirkning «er», kan eller bør være? Medvirkning er med andre ord undersøkelsens omdreiningspunkt.

Det vi har ønsket å få belyst under overskriften «medvirkning» er om, og hvordan, representantene opplever å medvirke? Spørsmålet om brukerrepresentantenes medvirkning er knyttet til deres funksjon i utvalget, som innebærer at de skal medvirke på vegne av noen andre. Slik synes også våre spørsmål i denne sammenhengen å bli oppfattet. Spørsmålet er stilt til alle, men samtalen har forløpt ulikt – selvfølgelig. Vi har med brukerrepresentantene snakket om deres opplevelser av å medvirke, mens vi med NAV-representantene har snakket mer om brukermedvirkning «sett utenfra», og om deres erfaringer med hensyn til organiseringen og intensjonene med brukerutvalgene. NAV-representantene snakker altså i liten grad om opplevelser, de gir mer uttrykk for erfaringer og meninger. Dette skillet mellom opplevelser, erfaringer og meninger er vanskelig. En måte å skille på er «å forstå opplevelser som kroppslige, nåtidige og intuitive fornemmelser, og erfaringer som mer avklarte og begrepsfestede opplevelser» (G. Halvorsen, 2021, s. 61). Meninger hører også hjemme i kategorien mer avklarte og begrepsfestede og de er ofte basert på erfaringer, noen vil si alltid (Gadamer, 2007; G. S. Halvorsen, 2011).

Det er mange temaer som føyer seg inn under «opplevelser av å medvirke». Brukerrepresentantenes opplevelser eller erfaringer med hensyn til det å få uttale seg og det å påvirke «planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester», jfr §6 i NAV-loven, er ett sentralt tema. Også samtalene rundt dette temaet kan sies å ha hatt et innenfra- og et utenfraperspektiv. Brukerrepresentantene har fortalt om sine konkrete opplevelser med å medvirke der og da i utvalget, mens NAV-representantene har hatt et mer generelt fokus på brukermedvirkning, og da i ett systemperspektiv. Gjennom samtalene har informantene mer indirekte delt sine tanker om hva at brukermedvirkning «er», kan eller bør være. «Opplevelsen av å medvirke» kan også framtre mer som følelser og med en mer indirekte og uavgrenset tematikk. For eksempel følelsene av å bli sett, hørt, anerkjent og det motsatte.

Ovenfor har vi presentert og diskutert hvordan informasjon deles og behandles, og hvordan prinsippet med å representere andre ivaretas og praktiseres. Også her er det en rekke temaer som føyer seg inn under «opplevelsen av å medvirke».

Som antydnet i denne innledningen til dette underkapittelet så henger «alt sammen med alt» (Bateson, 2000). Det er imidlertid nødvendig på en eller annen måte å klargjøre hva helheten består av, og oppdeling er derfor nødvendig.

Vi skal derfor først se hvordan samtalene går rundt det direkte spørsmålet «om, og hvordan, representantene opplever å medvirke»? Dernest ser vi på hvordan opplevelsen av å medvirke eller ikke medvirke først og fremst trer fram i det informantene forteller om følelser. Vi samler denne empirien under overskriften «Makt og avmakt». Til slutt forsøker vi å samle trådene med hensyn til

det å medvirke. Vi har også observert. Det har vi gjort for å forsøke å forstå det som skjer. Våre observasjoner er ikke «opptak» av det som skjer, det er observatørens opplevelse og fortolkning av det som skjer. Vi vi her, under hvert enkelt punkt, dele et utsnitt fra observasjonsreferatet som vi oppfatter som relevant og illustrerende.

3.3.1 Om, og hvordan, representantene opplever å medvirke

Brukerrepresentantene har mye å si til dette spørsmålet. En erfaren brukerrepresentant sier:

Jeg synes ikke det fungerer så bra (...). Vi kan ikke gjøre så mye med nesten noen ting der. (...) Og noen ganger blir de veldig taleføre de som leder, og det kan være nok til at man tenker at da behøver ikke jeg å si noe. Når det gjelder akkurat dette NAV-utvalget så føler ikke jeg at jeg har noe særlig makt til å påvirke noe som helst. Ofte lengter jeg etter at de som sitter der og leder det skal si: Hva mener du? Noen ganger så savner jeg det.

Det er mye informasjon i det representanten sier om påvirkningsmakt eller påvirkningsmuligheter. Uttalelsen støttes av en annen representant:

Interessant, men jeg synes ikke vi gjør noen forskjell på noen som helst måte. Det blir mye samtaler, men jeg føler at de ikke blir tatt imot og at man ikke bruker den kompetansen som er der. Jeg synes ikke utvalget blir tatt i bruk. Det blir veldig mye informasjon, men vi får ingen saker og vi får ingen innvirkning. Nå har de jo startet med xxx. Vi kunne kommet inn der i planleggingsfasen. Vi får bare presentert de ferdige tilbudene. Det er meningsløst. Jeg opplever at når man kommer med innspill, så er terskelen høy for å endre noe. Og at vi får lite tilbakemeldinger etter møtene. Tar de noe av det i bruk? Eller blir det bare registrert og sendt ut? Hvordan jobber NAV med innspillene de får, - i etterkant? Man trenger ikke å ha brukermedvirkning på alt, men NAV må ønske å bli utfordret på den ene siden - og tørre å spørre oss om råd på den andre.

En tredje brukerrepresentant går mer direkte på dette med struktur og organisasjon. Hun synes det er spennende å være med i utvalget, men jeg opplever, sier hun, at

vi ikke har kommet i gang ennå. Jeg savner en mer tydelig ledelse og konkrete temaer som angår oss alle. Og det går lang tid imellom møtene. Man begynner liksom på nytt hver gang. NAV trenger brukerutvalg for å lande litt mer på føttene og realitetsorientere seg. De har blitt for store og for realitetsfjerne, rett og slett.

Observasjonsreferatet fra møte nummer to kan kanskje illustrere representantenes opplevelser og meninger:

Utvalgsleder, NAV-representant spør om noen har innspill til referatet. Det er det ikke. Det godkjennes med ja eller nikk. NAV-representant orienterer om regionalisering m.m.. En brukerrepresentant spør: «Vet dere litt om hvordan de forskjellige NAV-kontorene jobber?» Og får svar: «Vi vet litt». En annen brukerrepresentant spør: «Hvorfor ønsker dere større enheter?» Og får svar: «Økonomi, effektivisering og faglige grunner...».

(...)

Brukerrepresentant: Hvordan skal dere få til brukermedvirkning?

NAV-representant: Her er det mye å gå på...

Brukerrepresentant spør på nytt.

NAV-representant: Vi øver og prøver nye måter å gjøre det på.

NAV-representant presenterer enhetene i organisasjonen og orienterer om enhetenes funksjoner, hensikter og prosjekter.

Brukerrepresentant: Når dere setter i gang slike prosjekter - har dere da brukerne med?

Brukerrepresentant: Viktig eller viktigst å ha med brukerstemmen fra begynnelsen?

NAV-representant: Vi viderefører mye av det som NAV xxx gjør allerede. Det blir ikke så store endringer for NAV xxx.

NAV-ansatt orienterer om et prosjekt.

En kort kommentar fra en brukerrepresentant.

NAV-ansatt fortsetter orienteringen.

Ett kort spørsmål fra en brukerrepresentant og ett kort svar fra Nav-ansatt.

Nav-ansatt fortsetter orienteringen.

NAV-representant: orienterer og informerer.

Det blir noen spørsmål og en liten dialog mellom to brukerrepresentanter og utvalgsleder, NAV-representanten.

NAV-representant fortsetter å fortelle om hvordan NAV jobber ...

Brukerrepresentantene stiller noen viktige spørsmål: Blir brukerrepresentantene hørt? Er det viktig det de sier? Kan det brukes til noe? Blir det brukt? Hvordan blir det brukt? Vil NAV bli utfordret og vil de ha råd? De er opptatt utvalgets innhold og av måten det driftes på. Spørsmålene kjenner vi igjen fra forskningen som er redegjort for ovenfor, der man også mente å se en utvikling fra å begrunne brukermedvirkning som en rettighet til å bli hørt, og slik påvirke, til å begrunne brukermedvirkning ut fra et nytteperspektiv, og da med fokus på nytte for systemet. Men det er ikke klart og entydig hva dette betyr. Det som er nyttig for systemet kan jo også komme brukeren til gode? Det man ønsker med denne distinksjonen er kanskje å peke på to ulike tenkemåter, der nyttetenkningen får en mer instrumentell karakter. Et eksempel på slik tenkning kan være når man forklarer og forsvare økt grad av digitalisering og selvbetjening med brukermedvirkning?

Hilsen og Skinnarland (2015) gjorde rede for hva NAV-lovens §6 innebærer: Man er der på vegne av sine medlemmer, og man har rett til å uttale seg. Men hva betyr det å ha denne retten til å uttale seg? En ytterlighet, en enkel og instrumentell forståelse, er å ta det bokstavelig: Rett til å uttale seg betyr rett til å ta ordet? Hilsen og Skinnarland omtaler retten som en mulighet, og sier videre at det er denne muligheten som setter rammene for arbeidet som gjøres i utvalget. Konsekvensene av dette perspektivet, som deles med andre forskere (Alm Andreassen, 2009, Andersen, 2011, Nyberg mfl., 2021), er at det må legges til rette for denne muligheten. Men hva betyr det? Hilsen og Skinnarland skriver (2015, s. 10) at *«selve måten samtalen eller diskusjonen foregår på, kan bli en indikator på hvordan muligheten og retten til å uttale seg blir ivaretatt og brukt (vår utheving)*. Det er altså noe med *måten* man snakker sammen på, eller måten man er sammen på. «Måten» er et aristotelisk begrep og et annet ord for skjønn, dømmekraft eller klokskap. Og hva skal man snakke sammen om? Jo, sier §6, om planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester. Tjenestene er i hovedsak vedtatt på et politisk nivå, men de utføres på lokalt nivå og oppgavene løses gjennom lokale tilpasninger og utøvers skjønn. Det er på dette nivået brukertutvalget kan uttale seg, skriver Hilsen og Skinnarland (2015). For at det skal komme noe nyttig; noe som kan nyttiggjøres, ut av arbeidet i utvalget må det altså legges til rette for å snakke sammen og ha noe å snakke sammen om. Vi tar opp denne tråden under avsnittet makt og avmakt.

Man kan si at den tredje brukerrepresentanten ikke svarer på spørsmålet om hun opplever å medvirke. Men det gjør hun, og hun knytter svaret ennå mer til utvalgets form, - og plass og betydning i organisasjonen NAV. NAV trenger brukernes erfaringer, sier hun, for å orientere seg i henhold til hensikt og mål. Men også dette handler om å legge til rette for utvalgets arbeid slik at arbeidet gir resultater, hvilket gir utvalget en hensikt, som dermed gir mening for deltakelsen. Det dreier seg om å organisere for rapportering og tilbakemeldinger mellom organisasjonen NAV, tjenesteutøvere, brukerorganisasjonenes medlemmer og brukertutvalget, om opplæring av utvalgets medlemmer, om forutsigbarhet og muligheter for forberedelse og om rolle- og forventningsavklaringer.

3.3.2 Makt og avmakt

Ovenfor så vi at mange av brukerrepresentantene mente at utvalget ikke hadde noen særlig betydning med hensyn til å forbedre NAVs tjenester eller skape endring på andre måter. Dermed opplevde de også at det å delta ga lite mening. Videre ga de uttrykk for at det kunne være vanskelig både å ta ordet og å bli hørt. De følte seg ofte avmektige. Vi skal se litt mer på dette, og vi vil da særlig trekke veksler Nyberg mfl.'s tanker om saksåpenhet og samarbeidsklima. Men la oss først sette scenen ved å se nærmere på opplevelsene av å passivt motta informasjon og følelsen av å ikke ha mulighet eller makt til å påvirke i utvalget:

Når de jobber med nye tiltak, gjør endringer, sliter med å få til et tiltak så kunne de jo spørre om vi har noen innspill? Bruke rådet mer aktivt. Tørre å spørre! Brukerens stemme er viktig hvis du skal skape endringer. Jeg tenker at vi er fortsatt i en brytningstid der det er kommet langt, men vi har langt igjen: Vi kan ikke vedta at folk skal synes at brukerstemmen er bra.

Det blir ikke noe diskusjon ut av det. Det blir bare at du har nevnt det, så har de skrevet det, og så blir det ikke noe mer. Jeg føler på en måte at de ikke tar tak i det. Det sklir unna (...) Når de får noen innspill, så sklir det liksom bare unna. Ord er makt. Da tenker jeg på at de har veldig mye makt i hvordan de møter og tar imot ting, og hvordan man får mennesker til å føle seg maktesløse.

Når ting er ferdig og ute blant folk, da er det ikke er så mye vi får gjort. Det er selvsagt fint å få en oversikt over de tilbudene som finnes, men det er unødvendig å bruke så mye tid på å høre om ting som er ferdig. Det opplever ikke jeg som meningsfylt. Men det fikk meg til å tenke litt at man må prøve å være litt aktiv (...), men det er ikke så lett når vi ikke har snakket om hva vi tenker dette rådet skal brukes til?

Representantene snakker om å bli spurt, bli hørt, ha betydning, og de snakker om å avklare forventninger. Hvordan utvalget skal brukes og være til nytte handler altså også om samspill og likeverd: «Noe av det mest positive, som jeg tror jeg aldri kommer til å glemme, det var da han sa at: «Noen ganger vil vi ikke ha brukermidvirkning». Da tenkte jeg: Yes, nå er vi på vei. Vi skal være ærlige, - det må til, selv om det ikke er sånn veldig flatterende å si det han sa.»

«Det er utfordrende å komme med kritikk,» sier en annen, «for man vet ikke nok, og det kreves mye dokumentasjon og bevis. Det er vanskelig å stå i stormer og være godt nok informert. Jeg vet ikke om jeg er villig til det.»

Utvalget fungerte bedre, sier de fire brukerrepresentantene, etter at man startet med konkrete, fiktive saker. Observasjonsreferatet fra møte nummer fire kan kanskje illustrere dette. Bakgrunn: Så langt er det informasjon som har preget møtene. Informasjon fra NAV, KS og NHO. Temaet for dette møtet er: Hva kan vi få til sammen? Planen er at deltakerne presenterer sine organisasjoner og sine tanker om brukermidvirkning. Utvalgsleder, NAV-representant (ny) ønsker velkommen og presenterer dagsorden. Brukerrepresentantene presenterer sine organisasjoner og sine forventninger, og det blir en samtale om brukermidvirkning og om utvalget og møteform:

Brukerrepresentant: Hva er reell brukermidvirkning?

NAV-representant: Det er noe med å være ærlig i forhold til dette: Noen ganger vil vi ikke ha brukermidvirkning. Det er viktig å kommunisere.

Brukerrepresentant: Vi må få til disse diskusjonene på et folkelig nivå. Noen ganger kan det sies at at dette vil vi ikke ha brukermidvirkning på. Representanten snakker om skinn-brukermidvirkning.

Brukerrepresentant: Hvis brukermidvirkning blir mer likeverdig, da vil vi komme langt: Fagperson med fagkunnskap og bruker som er ekspert på eget liv.

De ser på arbeidsområde i mandatet:

Utvalgsleder, NAV-representant: To ting er viktig for å komme videre: 1) engasjement og 2) konkret tjenesteutvikling. Faren er at NAV står og messer og pøser på med informasjon.

Brukerrepresentant: Kunne vi for eksempel jobbet med «case» som berørte de ulike organisasjonene?

Brukerrepresentant: Ja, kanskje et «case» hver? Tror dette er en fin måte å lære på. Hva kunne vi fått til bedre?

NAV-representant: Kanskje tenke litt tematikk også pr. møte? Og hvor ofte skal det være møte? Kanskje fire ganger pr. år? Men så var det dette med temaer?

Samtalen fortsetter rundt ideer til temaer, praktiske spørsmål med hensyn til hvem som skal lage eksemplene, hvem som kan svare, når de må være hos NAV, hva som skal være hensikten, og at gode eksempler også er viktige. Møtet avsluttes.

Hva utvalget skal brukes til, og hvordan, er, som vi har sett, på ulike måter et gjennomgående tema. Brukerrepresentantene sier at forutsetningene for å medvirke og påvirke på andres vegne er at man medvirker i utvalget. De sier videre at forutsetningene for å medvirke i utvalget, og slik bidra til innovasjon eller nytenkning, er at klimaet i utvalget er preget av åpenhet, trygghet og støtte. Det hjelper også at det som skal snakkes om er konkret og tett på virkeligheten.

Nyberg mfl. (2021) har, som vi så, blant annet undersøkt samarbeid og samarbeidsklima i NAV-utvalgene. De har diskutert dette under overskriftene saksåpenhet og samarbeidsklima, og de har gjort seg nytte av et par begreper fra ledelse- og innovasjonsforskning: deltakertrygghet og innovasjonsstøtte.

Saksåpenhet har de kun undersøkt ut fra to variabler (ibid., s. 7) som går på i hvor stor grad man kan fremme de saker man vil, og med seks svaralternativer fra helt uenig til helt enig. Her finner de følgende sammenheng: Brukerrepresentantene opplever en positiv sammenheng mellom opplevd brukermedvirkning og høy grad av saksåpenhet, mens det for NAV-representantene er motsatt (ibid., s. 13). Det kan være mange grunner til at de får dette resultatet, og de diskuterer selvsagt dette. Vi må vel kunne legge til at dette er vanskelig, vi hadde nær sagt umulig å måle, men vi mener Nyberg mfl. er inne på temaer som det er viktig å sette fokus på.

Samarbeidsklimaet er undersøkt med fire spørsmål rundt samhold, gjensidig oppdatering, forståelse og respekt og ærlighet/åpenhet i utvalget, samlet under fanen «deltakertrygghet» (se f.eks. Anderson mfl., 2014), og fire spørsmål rundt det å kunne stille kritiske spørsmål, komme med endringsforslag/ideer og mulig støtte fra NAV, samlet under fanen «innovasjonsstøtte» (Anderson mfl., 2014). Resultatet er overraskende: Deltakertrygghet «har positiv sammenheng med NAV-ansattes vurdering, men ingen sammenheng med brukerrepresentantenes» (ibid., s. 13). Dette samsvarer i liten grad med hva våre informanter har snakket om. I diskusjonen antydes det at mer står på spill for en NAV-ansatt. Vi lurer mer på hva representantene opplever å ha svart på, og vi mener fortsatt at dette er vanskelig å måle, men viktig å peke på. Innovasjonsstøtte derimot, altså at det er klima for å kunne stille (kritiske) spørsmål, komme med forslag osv., har en positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning hos begge parter.

Det er vanskelig å skille disse to aspektene, altså deltakertrygghet og innovasjonsstøtte. Begge gjelder dette med samarbeidsklima, og det er åpenbart et viktig område å få mer kunnskap om. Nyberg mfl.'s intensjon er først å fremst at undersøkelsen kan skape diskusjon om brukermedvirkning. Hovedspørsmålet, sier de, bør være hvordan brukerutvalg gjennom sitt arbeide kan bidra til å forbedre NAV. Og de konkluderer med (ibid., s. 14) at deres funn «tilsier at et godt samarbeidsklima, især at en tar seg tid til kritiske og konstruktive diskusjoner, ser ut til å være et avgjørende aspekt – kanskje til og med en forutsetning – for brukermedvirkning».

3.4 Endringer fra tidligere utvalg

Representantene som hadde deltatt i brukerutvalg i NAV tidligere, ble utfordret på om de opplevde noen endring, og i så fall hva endringen besto i. En brukerrepresentant sier at det var mer konkrete saker å diskutere i de tidligere utvalgene, og trekker fram diskusjoner om åpningstider og egen brukerundersøkelse gjennomført av det lokale brukerutvalget som eksempel.

Flere av brukerrepresentantene sier at nærheten til eget kontor var større i de tidligere utvalgene. Spesielt ble ett kontor med tettere forankring til øvrige kommunale tjenester trukket fram, og en av representantene fra NAV som sier at: «Det var flere som var med da, så kommunen var i større grad representert. Det er vel noe jeg godt kunne sett for meg kunne vært gjort i mye større grad i disse lokale utvalgene, for også å få NAV og kommunene mer inn i hverandres prosjekter. Det opplevde jeg at vi fikk bedre til da».

Representanten uttaler videre at utvalget kanskje hadde fungert bedre om det var desentralisert, det vil si at det var ett utvalg per kontor framfor ett utvalg for hele regionen. Nærheten ved at representantene både fra brukerorganisasjoner og næringslivet får muligheten til å treffe de som faktisk jobber i den enkelte kommune blir understreket som en fordel. Han kommer også inn på de enkelte brukergruppene til NAV, spesielt de som ikke har noen organisasjoner, og sier: «Det ville vært mer spot on, når det er snakk om for eksempel ungdomsgruppa vår».

Også NAV-representantene er opptatt av organiseringen av brukermedvirkning. En mener at det er på tide å tenke nytt, og utfordrer tanken om at det er brukerutvalg som er løsningen på brukermedvirkning i NAV på det lokale nivået:

Det har rent en del vann i Mjøsa siden vi etablerte det vi etablerte, og jeg tror kanskje NAV som organisasjon bør se på brukerinvolvering og brukermedvirkning i et litt større perspektiv enn å tenke at brukerutvalg er løsningen. Sånn helt innledningsvis så har jeg lyst til å si det, for når vi etablerte et nytt brukerutvalg, så var jo det med erfaring i hva vi hadde på en måte fått ut av de gamle. NAV bør se på om brukerutvalg er løsningen for brukermedvirkning.

Han er samtidig tydelig på at brukerutvalget i større grad burde utvikles som en annen type arena enn brukerutvalget for fylkeskontorene. «Utfordringen er at mandatene (for brukerutvalg i NAV) er så å si helt like», sier han, og mener at mandatet i større grad passer for fylket fordi NAV Innlandet har muligheten til å påvirke de store strukturene og systemene i mye større grad enn det lokale NAV-kontoret. «Brukermedvirkning på lokalt nivå må treffe tjenestene og brukerne som faktisk får tilbudet sitt fra et lokalkontor. Noe vi kan gjøre noe med hos oss, lokalt», sier han.

Alle representantene fra NAV er opptatt både av at det er andre måter å drive brukermedvirkning og hente brukerstemmene på som sannsynligvis vil ha større verdi for NAV enn et brukerutvalg. Det er liten kontakt og dialog med andre brukerutvalg i NAV eller brukerutvalget på fylket, og ingen dialog med brukerutvalget nasjonalt.

I følge mandatet for brukerutvalget skal utvalget representere bredden av brukere av Arbeids- og velferdsetatens tjenestetilbud ved NAV-kontoret, samtidig som det i hovedsak skal bestå av representanter for paraply og/eller landsdekkende brukerorganisasjoner. En konsekvens av dette er at flere større brukergrupper som unge og fremmedspråklige ikke blir representert i utvalget, jfr 3.1. Dette framstår som et dilemma. Sammensetningen speiler behovet definert i forbindelse med oppstarten av NAV i 2006. Dette behovet har i følge NAV-representantene forandret seg: «I en oppstartsfase av NAV, var det stor oppmersomhet rettet blant annet mot behovene knyttet til utformingen og tilrettelegginger i de fysiske NAV-kontorene. Dette kom jo på plass etter hvert, og behovet ble etter hvert innspill på hvordan vi jobber og hvordan vi leverer tjenestene våre». Han sier videre: «I tillegg har tjenestene vi leverer lokalt forandret seg svært mye på disse årene med

digitalisering, spesialisering og sentralisering. Det betyr at sammensetningen av utvalget også burde speile det bedre enn det kanskje gjør i dag».

I neste omgang blir det også et spørsmål om hvordan NAV tenker seg å bruke de innspillene de får i utvalget for å utvikle tjenestene sine. NAV-representantene i utvalget sier flere av de konkrete sakene som det forventes at de løfter til utvalget er på områder som løses andre steder i NAV-organisasjonen. En NAV-representant sier:

Det er en vesensforskjell mellom de litt mer sentrale brukerutvalgene og de lokale. De lokale, de kan av og til ikke tjene hensikten i så stor grad. De får ikke nødvendigvis tatt tak i de sakene som faktisk har betydning, eller teller, da, for tjenesteutviklingen vår. Det blir tatt på høyere hold. I veldig mye av det vi lokalt opplever og gjør, er det er avgjørelser som tas sentralt.

I NAVs strategi for brukermedvirkning er det en forventning om at brukerutvalget skal være et aktivt utvalg som kan gi råd og innspill som utvider beslutningsgrunnlaget for utviklingen av tjenestene i NAV. Gjennom aktiv bruk av brukerutvalgene på alle nivå er ambisjonene til NAV få belyst viktige utviklingsområder og få gode bidrag som kan gi god service til brukerne og økt kvalitet i tjenestene. Har en ny organisering av brukerutvalg for de seks NAV-kontorene (i Gjøvik-Toten-Land-Hadeland) bidratt til å øke brukermedvirkningen?

Gjennom etableringen av et felles interkommunalt brukerutvalg har NAV-kontorene i Gjøvikregionen samlet mye relevant erfaring både med organiseringen og funksjonen av en ny modell for brukerutvalg i NAV. Det er vårt inntrykk at både representantene fra NAV og brukerrepresentantene er opptatt av økt brukermedvirkning i brukerutvalget, og at de ønsker at dette skal fungere. Erfaringene de deler viser imidlertid at et nytt og felles utvalg ikke nødvendigvis bidrar til økt brukermedvirkning eller øker brukernes påvirkning på tjenestene og servicen i de lokale NAV-kontorene.

Både NAV-representanter og brukerrepresentanter sier de er usikre på om et slikt lokalt brukerutvalg i den formen det er beskrevet i mandatet fra direktoratet er egnet til å hente inn brukernes stemme i den delen av tjenestene som utøves på et lokalt NAV-kontor. Slik vi ser det, legges det føringer og rammebetingelser for utvalget som virker hemmende på en lokal tilpasning av brukerutvalget. Dette betyr at både sammensetningen og organiseringen av utvalget ikke nødvendigvis matcher behovet for brukermedvirkning lokalt, og som også flere peker på, er det kanskje andre måter å hente inn brukerstemmen på som er egner seg bedre lokalt.

Brukerutvalgene må ha en betydning utover seg selv. Hilsen og Skinnarland (2015) ser blant annet på hvordan kunnskapspotensialet som ligger i brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerutvalg kan omsettes i praksis, og hvordan man bør organisere denne brukermedvirkningen for å ta slik kunnskap i bruk av ansatte i NAV. Relevansen for NAV handler i siste instans om brukermedvirkning gjennom brukerutvalget får innflytelse på utformingen og leveransen av tjenestene i det enkelte NAV-kontoret. Representantene fra NAV spør om det er hensiktsmessig å organisere brukerutvalg lokalt etter samme modell som det sentrale brukerutvalget i NAV (nasjonalt). Tjenestene som leveres fra et lokalt NAV-kontor, og som et lokalt brukerutvalg kan påvirke direkte, har i følge representantene endret seg mye siden 2006. Arbeid knyttet til de ulike ytelsene fra NAV er digitalisert og sentralisert i ulike enheter, og oppfølging og veiledning av brukerne fra NAV-kontoret lokalt foregår gjennom flere kanaler, både fysisk og digitalt.

Hilsen og Skinnerland (2015) beskriver erfaringer med sammenslåing av utvalg fra et utvalg av informanter, blant annet et felles utvalg for fire småkommuner i et fylke. I dette utvalget deltok alle fire NAV-lederne i utvalget og deler på ansvaret for å gjennomføre møtene. I praksis deltar to-tre ledere på hvert møte. Dette pekes på som en fordel i forhold til lederkapasiteten. Selv om ikke alle lederne i utvalget i Gjøvikregionen er med samtidig, og dette går på omgang med to NAV-ledere i utvalget om gangen, vil det delvis være den samme fordelingen med et felles utvalg knyttet til

lederkapasiteten i dette utvalget. Det å være flere og større ble utvalget opplevd som en fordel blant annet fordi det var enklere å få et representativt utvalg i det nye utvalget kontra de små, delvis i motsetning til det som framkommer i vår undersøkelse. Det framkommer ikke hvor store disse kommunene er, og spørsmålet er om de fire kommunene er like store som de fleste kommunene i vår undersøkelse. Samtidig må det også understrekes at det ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbart da konteksten for spørsmålet er ulikt. Vi har heller ikke gått systematisk inn i de erfaringene som finnes fra de tidligere brukerutvalgene for de seks NAV-kontorene.

Hilsen og Skinnarland (2015) har en omfattende liste over hva som bør og kan gøres for at brukerutvalgene skal kunne fungere bedre, fra sammensetningen av utvalget, organiseringen av arbeidet og hva man bør og kan gjøre for å øke betydningen og informasjonen. Denne listen vil vi anbefale utvalget å se nærmere på.

4. Oppsummering

Brukermedvirkning er et viktig tema både for brukerorganisasjonene og NAV. Ekspertgruppen til Vaageng la vekt på at det er brukerne som vet best hvordan tjenestene virker, og var opptatt av å gi brukerne en «tydeligere stemme» (Ekspertgruppen 2014, s. 11). Det kan likevel virke som om NAV sliter med å få brukerutvalgene sine til å fungere godt. Vårt arbeid har vært å hente inn erfaringer fra representantene i det interkommunale brukerutvalget i Gjøvikregionen for å belyse spørsmålet: Har etableringen av et felles, interkommunalt brukerutvalg bidratt til økt brukermedvirkning samlet sett? Vi gjør først en kort oppsummering av erfaringene fra vår undersøkelse og vi følger samme inndeling som i forrige kapittel.

Representasjon

Både representantene for brukerne og fra NAV peker på utfordringer med å få en sammensetning i utvalget som speiler brukergruppen i NAV lokalt, godt nok. En av utfordringene er brukergruppene som ikke er organisert i noen organisert brukerorganisasjon, som for eksempel unge. En annen utfordring er at det har vært store endringer i det som gis av tjenester fra NAV lokalt siden oppstarten, og dette gir endringer i hvilke brukergrupper som er aktuelle inn i et brukerutvalg. Når det gjelder sammensetningen som er i dag, er det delte meninger om man burde dele brukergruppa i to, og ha ett brukerutvalg med representanter for personbrukerne og ett for arbeidsgiverne, eller om det beste er å ha ett felles utvalg.

Brukerrepresentantene får i liten grad innspill fra sine organisasjoner og snakker om at utvalgets oppgaver i dag framstår som komplekse og omfattende. De sier det kan være vanskelig å formidle videre det som skjer i utvalget, og at det er utfordrende å skape engasjement hos medlemmene.

Informasjonsflyt og dialog

Tilgjengelighet handler om mer enn kanaler. Det handler også om hvordan kanalen benyttes og om dialogen mellom de ulike representantene. NAV-representantene er opptatt av å gi tilstrekkelig informasjon for å være relevant for brukerrepresentantene, mens brukerrepresentantene på sin side i større grad ønsker å få bruke stemmen sin for å formidle budskapene fra medlemmer og synes det blir mye enveis-informasjon fra NAV.

Brukerrepresentantene er gjennomgående kritiske til gjennomføringen av møtene, men samtidig opplever de at det har skjedd en endring fra enveis-informasjon i oppstarten, til mer dialog, blant annet med bakgrunn i innføringen av de konkrete eksemplene (case). Likevel opplever brukerne at de blir passive, og at det blir for mye informasjon fra NAV og for lite dialog i brukerutvalget. NAV ønsker mer involvering og mer kritikk fra brukerne, og opplever også at det har blitt noe bedring med bruken av eksempler.

Lite av det som diskuteres lokalt ser ut til å få ringvirkninger på beslutningsprosesser lenger opp og motsatt. Tilsvarende er det lite av det som diskuteres regionalt og nasjonalt i brukerutvalgene til NAV som direkte genererer problemstillinger som diskuteres lokalt. Det er heller ingen link mellom det interkommunale brukerutvalget og arbeidet, og oppfølgingen av serviceklager på det enkelte kontoret og i fylket.

Medvirkning

Under overskriften «Medvirkning» spør vi om representantene i brukerutvalget opplever å medvirke, og om ikke medvirkning er en forutsetning for å oppfylle §6 i NAV-loven som sier brukerne skal ha mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens

tjenester. Vi legger også til grunn i rapporten som helhet at bakgrunnen for brukerutvalgene generelt og §6 spesielt, er at brukernes erfaringer og meninger er nyttige og nødvendige for tjenesten.

Og som før nevnt: Brukerrepresentantene opplever at de i liten grad blir hørt eller at de «gjør en forskjell», og de føler seg på mange måter maktesløse – bokstavelig talt. To begreper – hentet hos Nyberg mfl. (2021): deltakertrygghet og innovasjonsstøtte – løftes fram som sentrale i denne sammenhengen. Det dreier seg om samarbeidsklimate, og det pekes på et behov for mer kunnskap med hensyn til dette. Brukerutvalgene er etablert for å komme NAV til nytte. I denne undersøkelsen og i tidligere undersøkelser etterlyser NAV mer kritiske innspill. Og det er grunn til å minne om at kritikk ikke er negative innspill, men bidrag som åpner for å skjelve, for å se nyansene, forskjellene og mulighetene. Et godt samarbeidsklima er en forutsetning for brukerrepresentantenes aktive og kritiske medvirkning i brukerutvalget.

Endringer fra tidligere utvalg

De brukerrepresentantene som har erfaring fra tidligere utvalg sier at den fysiske nærheten til eget kontor var større i de tidligere utvalgene og at de oppfattet dette som en fordel i forhold til engasjement og mulighet til å påvirke og til å trekke med seg andre brukergrupper. Oppsummert framstår det som at de som har erfaringer fra tidligere utvalg, mener det fungerte bedre med brukerutvalg på kommunenivå, selv om det er et for lite grunnlag til å konkludere entydig. Både brukerrepresentantene og NAV-representantene er usikre på om brukerutvalg, enten det er lokalt eller interkommunalt, er den mest hensiktsmessige organiseringen av brukermedvirkning i NAV på systemnivå.

Anbefaling

Rapporten beskriver hvordan arbeidet i det interkommunale brukerutvalget i Gjøvikregionen oppleves. Vi har fulgt brukerutvalget fra oppstarten høsten 2018 til høsten 2020. Perioden har også vært preget av pandemi som har påvirket hyppigheten og formen på møtene. Våre intervjuer ble også utsatt på grunn av dette. Vi kan ikke se bort i fra at dette også kan ha påvirket resultatet noe. I tillegg er det viktig å si at perioden vi har undersøkt nettopp er en oppstart, naturlig preget av noe prøving og feiling. Det har vært en utvikling fra oppstarten av brukerutvalget med hovedsakelig enveisinformasjon fra NAV, til dreining mot mer dialog, men vi finner i liten grad støtte for at de endringer som er gjort med den nye organiseringen har bidratt til bedre brukermedvirkning i NAV.

Vi må anta at det har vært en utvikling fra høsten 2020/sommeren 2021 (da de siste intervjuene ble gjennomført) til i dag, og at det også kan være andre prioriteringer og annen vektlegging i utvalget i dag enn det var i oppstartsperioden vi har fulgt. Denne rapporten er slik sett et bidrag inn i en evaluering av det interkommunale brukerutvalget i NAV i Gjøvikregionen basert på observasjoner av møter og erfaringer fra representantene fra oppstarten og til de to første årene var gjennomført.

Ut fra denne undersøkelsen mener vi NAV og utvalget bør se på hvordan man bedre kan omsette innsikt og kunnskap fra brukerrepresentantene i brukerutvalget til forbedring av tjenestene til NAV. Oppgaver både i og mellom møtene, og bruk av konkrete eksempler kan være nyttige bidrag å skape økt engasjement i møtene, hos brukerorganisasjonene som er representert i utvalget og i NAV. Eksempler på dette kan være gjennomføring av lokale brukerundersøkelser, ulike former for brukermøter, deling av erfaringer fra utvalgsmedlemmene, både enkeltvis og i grupper, i brukerutvalget og i ulike andre fora i NAV. Det kan også se ut til at det ville være en fordel med en tettere kobling mellom brukerutvalgets medlemmer og det enkelte NAV-kontor lokalt. Denne koblingen kan gjøres på ulike måter, eksempelvis ved at utvalget/utvalgsmedlemmer deltar på fagmøter, kontormøter mv på det enkelte kontoret på den ene siden, og at NAV-ledere som ikke er representanter direkte i utvalget blir mer involvert på den andre. Et annet, men stort spørsmål som også reises av flere andre undersøkelser er hvordan man kan få til en bedre kobling mellom nivåene i NAV.

Selv om serviceklager i utgangspunktet er brukermedvirkning på individnivå, vil oppfølgingen av serviceklager og en systematisk gjennomgang av disse på tvers av kontorer, bidra til læring og utvikling på systemnivå. Tilbakemeldinger fra brukerne i veiledningssamtalen satt i system vil på samme måte kunne bidra til forbedringer av systemene.

Brukerutvalg er ett av flere virkemidler for å nå NAVs ambisjon om forbedring gjennom brukermedvirkning. Det stilles spørsmål om disse intensjonene operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte gjennom et brukerutvalg for NAV lokalt både i vår undersøkelse og i annen forskning vi har referert til. Det vil derfor være naturlig å utvikle eller videreutvikle andre metoder og andre kanaler for å hente inn brukernes stemme på systemivå lokalt, i tillegg til de lokale brukerutvalgene. Eksempler på dette kan være en mer målrettet mot utvalgte brukergrupper, ikke minst de uorganiserte brukergruppene som ungdom. Det kan også være aktuelt å etablere ad-hoc grupper og ha møter som er målrettet mot enkelttjenester eller gjennomføre konkrete utviklingsprosjekter med mål om å etablere nye former for brukermedvirkning og brukerinvolvering. En annen kilde til utvikling og forbedring kan være deling og innhenting av erfaringer med ansatte brukermedvirkere/erfaringskonsulenter både i regionen og nasjonalt.

De fleste NAV-kontorene i Innlandet har et eget brukerutvalg, mens det etter det vi har oversikten over, også finnes flere interkommunale i regionen. Vi vil anbefale NAV Innlandet og det interkommunale brukerutvalget i Gjøvikregionen å etablere en dialog mellom disse utvalgene i fylket for utveksling av erfaringer og læring på tvers.

Litteraturliste

- Alm Andreassen, T. (1991). *Kommunale råd for funksjonshemmede som arena for brukermedvirkning: forprosjektrapport*. Vol. 89.
- Alm Andreassen, T. (2009) Brukermedvirkning i NAV: Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, T., Breit E., & Legard, S. (2012) Opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV: En evaluering på oppdrag fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andersen, J. (2011). *Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå* (Vol. nr 146/2011). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Anderson, N., Potočnik, K. & Zhou, J. (2014). Innovation and Creativity in Organizations: A state-of-the-Science Review, Prospective Commentary, and Guiding Framework. *Journal of Mangment*, 40(5)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). Ot.prp. nr. 47 (2005-2006). Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34.
- Bateson, G. (2000). *Steps to an ecology of mind*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brottveit, G., & Del Busso, L. (2018). Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder: om å arbeide forskningsrelatert. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Chudasama, K. (2017). Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV. Oslo: Universitetsforlaget
- Ekspertgruppen, (2015). Et NAV med muligheter. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ekspertgruppen, (2014). Brukernes møte med NAV: delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Forvaltningsloven. (1967) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Gadamer, H.-G. (2007). *Sandhed og metode: grundtræk af en filosofisk hermeneutik*. København: Academica.
- Grimen, H. (2004) Samfunnsvitenskapelige tenkemåter. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, G. (2021). Om å være for å lære – noen studenters erfaringer med å skrive, tenke og lære. *Högre utbildning*, 11(2), 58. doi: 10.23865/hu.v11.2506
- Halvorsen, G. S. (2011). *Relasjonen mellom hjelper og hjelpesøkende*. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Haualand, Hilde & Anne Inga Hilsen (2014) Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå? Evaluering og videreutvikling. Første intervjurunde og refleksjonssamling. Oslo: Fafo.
- Hellevik, O. (2002) Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hilsen, A.I. & Skinnarland, S. (2015) Et bedre NAV for brukerne: Modell for brukermedvirkning i NAV. Oslo: Fafo.
- Jenssen, A. G., & Tronvoll, I. M. (2012). Brukermedvirkning: likeverd og anerkjennelse. I (s. 23 s.). Oslo: Universitetsforlaget.
- NAV (2017) Brukermelding 2017. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV (2018) Brukermelding 2018. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2019) Strategi for brukermedvirkning i NAV. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
NAV. Dokument 3-serien (2011–2012).
NAVs virksomhetsstrategi (2022-30) hentet fra <https://www.nav.no/strategi>
NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV 2006-06-16-20). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
Nilssen, V. L. (2012). Analyse i kvalitative studier: den skrivende forskeren. Oslo: Universitetsforlaget.
Nyberg, T.E., Friis-Petersen, S., Otterbekk, S.R. & Thorgersen, A. (2021). https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/1/m-920/Kritiske_diskusjoner_gir_opplevd_medvirkning_%E2%80%93_En_analyse_av_NAVs Brukerutvalg
Olsen, B. C. R. (2017). Om å vite best, sammen: brukermedvirkning i helse- og sosialsektoren. I (s. 216-241). Oslo: Gyldendal akademisk.
Riksrevisjonen (2012) Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Stoermann-Næss, E. på navs sider (nav.no)
Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=sosialtjenesteloven>
Tjora, A. H. (2018). Viten skapt: kvalitativ analyse og teoriutvikling. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
Yin, R. K. (2011). Kvalitativ forskning från start till mål. Lund: Studentlitteratur.

Rapporten oppsummerer observasjoner og erfaringer fra oppstarten av et interkommunalt brukerutvalg i NAV i Gjøvikregionen. Formålet har vært å undersøke hvordan organiseringen i et felles utvalg påvirker brukermedvirkningen. Rapporten vil inngå som en av flere elementer i en evaluering av hva man har oppnådd med et felles interkommunalt brukerutvalg i Gjøvikregionen. Vi har sett på representativitet, informasjon, dialog og medvirkning i utvalget. Resultatene gir et innblikk i oppstartsfasen, og gir ikke et fullstendig bilde av alle sidene ved en slik etablering.

Det framstår som en utfordring å få en sammensetning i utvalget som speiler brukergruppen i NAV lokalt godt nok. Det er også en utfordring å få «uorganiserte» brukergrupper som de unge representert. Brukerrepresentantene får lite innspill fra sine brukerorganisasjoner og opplever at de i for liten grad «utgjør en forskjell» i utviklingen av NAV sine tjenester gjennom å delta i brukerutvalget. Det er liten kobling til de lokale NAV-kontorene og ellers liten eller ingen kobling mellom brukerutvalgene på de ulike nivåene i NAV.

Det har vært en utvikling fra hovedsakelig enveis-informasjon fra NAV, mot mer dialog gjennom blant annet innføringen av konkrete eksempler til diskusjon. De som har erfaringer fra tidligere utvalg mener det fungerte bedre med brukerutvalgene på kommunenivå, men det er et for lite grunnlag til å konkludere med dette. Det er i tillegg delte meninger om man burde ha ett brukerutvalg for NAVs personbrukere og ett for arbeidsgiverne, eller ett felles slik det er i dag. I observasjoner og intervjuer i denne undersøkelsen finner vi lite støtte for at de endringer som er gjort med den nye organiseringen har bidratt til store endringer eller økt brukermedvirkning i NAV.