

Arbeids- og velferdsdirektoratet

v/Kristin Skåre

Oslo, 17.9.2018

Høringsuttalelse til Strategi for brukervedvirkning i NAV

Vi viser til høringsutkastet om strategi for brukervedvirkning i NAV. SAFO viser også til tidligere innsendt innspill til strategi for brukervedvirkning, sendt av SAFOs representant i det sentrale brukerutvalget, jamfør mail av 3.april 2018.

I 2015 utarbeidet NAV i samarbeid med organisasjonene retningslinjer for brukervedvirkning. Vi finner ikke i høringsdokumentene hvilken rolle strategien skal ha i forhold til disse.

Vi har både generelle merknader til strategien og vil gå inn på noen av enkeltpunktene i høringen.

1. Brukervedvirkning; Formål, begrep og nivådeling i strategiutkastet
2. Organisasjonenes rolle i brukervedvirkning
3. Håndtering av interessekonflikter
4. Kommentarer til enkeltpunkter

SAFO har fått innspill fra medlemsorganisasjonene på strategiutkastet. Innspillene har inneholdt kommentar på organisasjonenes rolle i brukervedvirkning i NAV. Et av innspillene uttrykte at dersom strategiutkastet blir vedtatt slik høringsutkastet er, vil dette svekke organisasjonenes rolle i brukerrepresentasjonen, og den reduserer brukervedvirkning til en metode der målet kun er «bedre brukermøter».

Vi ber om at også våre generelle innspill vurderes, selv om høringen mer legger opp til å kommentere enkeltpunkter.

1. Brukervedvirkning; Formål, begrep og nivådeling

Formål

I strategien framstilles brukervedvirkningens mål som «Gode brukermøter», uten at dette er definert noe nærmere. SAFO mener at dette ikke er fyllestgjørende for et omfattende arbeid som handler om kvalitetssikring av NAVs oppgaveløsning.

Dagens retningslinjer uttrykker formålet med brukervedvirkning slik: «Brukervedvirkning på systemnivå er et viktig virkemiddel for å oppnå god kvalitet i etatens oppgaveløsning. Med

brukermedvirkning på systemnivå menes samhandling mellom etat og organisasjoner som representerer brukere i etaten i arbeidet med planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak»

Formålet med brukerutvalgene framkommer videre i NAV-lovens § 6, og kan med fordel flyttes fram til formål med brukerutvalgene, ikke bare under overskriften «Bakgrunn». Brukerrepresentanter er beslutningsstøtte i saker som planlegges og gjennomføres på systemnivå i NAV.

SAFO mener at strategien må inneholde formålet med brukermedvirkning, og at dette må beskrive hele virksomheten som gjelder kvalitetssikring av hele NAVs virksomhet, ikke bare «gode brukermøter» (Se punkt 4.2).

Begrep og nivådeling

Definisjonen som er gjengitt i strategiutkastet, er sitat fra Nasjonal kompetansetjeneste for læring og mestring (NKLM). Den beskriver etter vår mening ikke godt brukermedvirkning i NAV. SAFO har fått tilbakemelding på denne begrepsbeskrivelsen, blant annet om at lærings- og mestringstilbud virker fremmed. Det finnes litteratur som omtaler brukermedvirkning i NAV på en bra måte, og kan benyttes.

I strategiutkastet deles brukermedvirkning i tre nivå. SAFO oppfatter det er mest hensiktsmessig å dele det i to nivå. Det som beskrives på tjenestenivå i strategiutkastet er å oppfatte som systemnivå, da jo tjenesteutvikling er en del av brukermedvirkning på systemnivå. Når det deles i tre, er det lett at man blir opptatt av hva som er hva. Forholdet mellom individ og systemnivå er derimot lett å holde orden på.

Den mest vanlige definisjonen på brukermedvirkning er etter vår erfaring følgende: «Brukermedvirkning vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud». Denne definisjonen ble brukt i St.meld. nr. 34. (1996-1997), (Kapittel 7.3.8), og har siden blitt mye sitert. Begrepet brukermedvirkning blir enkelt beskrevet, og er lett å forstå.

I boken «Brukermedvirkning i NAV» beskrives brukermedvirkning på individ nivå slik (Alm Andreassen 2009): Brukermedvirkning på individnivå, er den enkeltes rettigheter og muligheter til å påvirke sitt individuelle hjelpe- eller behandlingstilbud (Alm Andreassen 2009, s. 26).

Tone Alm Andresen har videre i «brukermedvirkning i NAV» vist til at - Brukermedvirkning på systemnivå peker på at medvirkningen dreier seg om systemet rundt den enkeltes møte med forvaltningen. Det dreier seg om hjelpeapparatets utforming og rammebetingelser og om velferdspolitikken. Kollektiv brukermedvirkning peker på at det dreier seg om et fellesskap av brukere som involveres, og brukerne handler som gruppe (kollektiv), ikke som enkeltindivider.

Under begrepsavklaring bør det framkomme at brukermedvirkning er forankret i både internasjonalt og nasjonalt regelverk. FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) som omtaler statens forpliktelse til aktivt å trekke inn og rådføre seg med mennesker med nedsatt funksjonsevne gjennom de organisasjoner som representerer dem (Artikkel 4).

SAFO ber om at beskrivelsen av brukermedvirkning endres til å bli mer i tråd med forskning og internasjonale forpliktelser på NAVs brukermedvirkning på systemnivå, og har laget et forslag under enkeltpunktene (Jf.4.1).

2. Organisasjonenes rolle i brukermedvirkning i NAV

SAFO oppfatter at strategiutkastet reduserer organisasjonenes rolle i brukermedvirkning, og framheving av bredde, da som en motsetning til representasjon. Dette inntrykket gis blant annet under punktet «Representasjon» og under matrisen som er laget. SAFO er uenig i innfallsvinkelen.

Store grupper brukere av NAV er organisert, også brukere som kan ha behov for bistand gjennom hele livsløpet. Gjennom de organiserte systemene får NAV blant annet brukerrepresentanter med mandat. At mange er uorganiserte, er noe vi må leve med også ellers i samfunnet, men uorganiserte kan ikke svekke organisertes innflytelse gjennom deres organisasjoner.

SAFO er enig i at man skal kunne høre grupper som av ulike grunner er vanskelig å rekruttere til brukerutvalg gjennom organisasjoner. Men i strategien må organisasjonenes representasjon være hovedgrunnlaget. Begrunnelse for at organisasjonenes representasjon må være hovedgrunnlaget:

- Å kunne organisere seg og bli representert av organisasjoner er presisert i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, der partene skal «trekke inn og rådføre seg inngående organisasjoner».
- NAV-loven pålegger NAV at *representanter* for brukerne skal høres.
- I Norge står den demokratiske tradisjonen sterkt i brukermedvirkning. Dette har ikke minst med et aktivt organisasjonsliv å gjøre. Den demokratiske tradisjonen innebærer at underrepresenterte grupper i politikktutforming og -utøvelse, får medvirke i utformingen av tjenestene.
- Organisasjonene gjør en omfattende jobb for å skaffe brukerrepresentanter, administrert henvendelsene fra NAV, gitt opplæring i brukermedvirkning, stått for møtearenaer og dialog om NAV-relaterte saker.
- Organisasjonene står for kontinuitet i brukermedvirkning gjennom arbeidet som gjøres for å skaffe brukerrepresentanter og å være et nettverk for disse.
- Brukermedvirkning har gjennom organisasjonene en demokratisk forankring. Mange samlede erfaringer med NAV, og lange demokratiske prosesser har ført til muligheter for NAV til å få innspill fra store brukergruppers interesser.
- Organisasjonene kan identifisere problemstillinger ta opp saker, ikke bare gi innspill på saker NAV tar initiativ til.
- Brukerrepresentantene har et mandat bak seg.
- Work-shops, innspillmøter og ulike møtedesign kan få innspill som går i mange retninger. Da kan NAV selv bestemme hvilke momenter som vektlegges, hvilke synspunkter som er mest «interessante». Med representanter i brukerutvalg fra organisasjonene og kontakt med organisasjonene selv vil ulike og motstridende synspunkter diskuteres.
- Å ha en aktiv organisasjon i ryggen, kan hindre at representantene ikke etter hvert tar et ansatte-perspektiv i samarbeid med NAV.
- Det er lettere for organisasjoner å stå i interessekonflikter mellom brukergrupper og NAV. (Se punkt 4.4)

Det at brukerrepresentantene kommer fra organisasjonene løser ikke i seg selv alle utfordringer og dilemmaer som framtrer i arbeidet med brukermedvirkning. Slike må imidlertid drøftes og være en del av utviklingsarbeidet som skal gjøres på feltet. Et av disse utfordringene er at organisasjonene regionalt og lokalt som skal finne brukerrepresentanter ikke nødvendigvis har tilstrekkelig med ressurser til å innhente så mange brukerrepresentanter, skolere dem og opprettholde kontakten med dem. Dette kan være et utviklingspunkt i arbeidet med brukermedvirkning på systemnivå i NAV.

SAFO ber om at det videreføres at organisasjonenes representative arbeid blir hovedgrunnlaget for brukermedvirkning på systemnivå i NAV, og at dette framkommer i strategien (Jf. Punkt 4.4).

3. Håndtering av interessemotsetninger

SAFO har fått tilbakemelding strategiutkastet ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til reelle interessekonflikter mellom brukerne og NAV.

NAV's budsjetter vil påvirke i hvilken grad tjenestene kan opprettholdes med ønskelig kvalitet. Videre vil føringer om prioriteringer, kunne føre til at noen brukere vil oppleve å bli nedprioritert.

Brukerperspektiv og ansattes perspektiv vil være ulike, og dette er ikke negativt. Dette er nettopp hensikten med at brukernes organisasjoner skal inn i brukerutvalg. NAV må ha en «opposisjon» som kan si tydelig ifra når systemet ikke fungerer. Dette står ikke i motsetning til et godt samarbeid eller nyttige møter der man diskuterer løsninger. I godt samarbeid mener vi det må inngå at de ulike synspunkter og uenighet ses på som en ressurs som kan bringe sakene videre.

NAV-ledere må også være våkne for den maktubalanse som vil være i brukermedvirkning. Det er NAV som beslutter, organisasjonenes representanter skal bringe fram innspill og saker NAV kan være uenige i. Da er det viktig at NAVs representanter likevel bidrar til at disse sakene og synspunktene får plass til å bli belyst og diskutert.

Det vil også kunne være ulike interesser imellom brukergrupper. Det er ikke slik at brukerne kun har «en stemme». Det er en grunn til at det er ulike organisasjoner som er representert. Brukerutvalget skal gi uttrykk for flere ulike meninger og behov som ulike brukergrupper har. Dette vil gi et bedre beslutningsgrunnlag.

Ønsket om «en god stemning» kan gjøre det vanskelig å uttrykke uenighet og være en slik opposisjon. Det er viktig at NAV-lederne legger til rette for reell dialog, der motforestillinger og argumentasjon blir verdsatt.

SAFO mener det i brukermedvirkning må bevisstgjøres interessemotsetninger og maktubalanse som eksisterer, og foreslår noen punkter i strategien (Jf.punkt 4.4.).

4. Kommentarer til enkeltpunkter

4.1 Endringsforslag under begrepsavklaring

Brukermedvirkning

Første begrep som defineres, bør være brukermedvirkning iom det er strategiens tema. Vi foreslår følgende tekst:

«Brukermedvirkning vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud.

Brukermedvirkning på individnivå, er den enkeltes rettigheter og muligheter til å påvirke sitt individuelle hjelpe- eller behandlingstilbud (Alm Andreassen 2009, s. 26). Den enkelte tjenestemottaker opptrer som privatperson og interaksjonen mellom tjenesteyter og

tjenestemottaker er gjerne omsluttet av taushetsplikt. Å være opptatt kun av egne behov er legitimt (Alm Andreassen 2009, s. 26, 28).

Brukermedvirkning på systemnivå peker på at medvirkningen dreier seg om systemet rundt den enkeltes møte med forvaltningen. Det dreier seg om hjelpeapparatets utforming og rammebetingelser og om velferdspolitikken. Kollektiv brukermedvirkning peker på at det dreier seg om et fellesskap av brukere som involveres, og brukerne handler som gruppe (kollektiv), ikke som enkeltindivider (Alm Andreassen 2009, s. 27-28).

Strategien omhandler brukermedvirkning på systemnivå.

Brukermedvirkning er forankret i både internasjonalt og nasjonalt regelverk.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne omtaler medvirkning i Artikkel 4: I arbeidet med å utvikle og gjennomføre lovgivning og politikk som tar sikte på å gjennomføre denne konvensjonen, og andre beslutningsprosesser som gjelder spørsmåle knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal partene aktivt trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjoner som representerer dem.

NAV-loven hjemler brukermedvirkning i NAV i § 6: Arbeids og velferdsetaten skal sørge for at representantene for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester»

Brukerdrevet tjenesteutvikling

«Når tjenester blir utviklet i tettest mulig samarbeid brukerrepresentanter, slik at tjenestene blir best mulig for begge parter». Foreslår å ta bort begge parter, og bare skrive for brukerne.

I tillegg har NAVs interesse i at tjenestene til brukerne, men det er en annen vinkling. Kanskje kan det uttrykkes slik:

«Når tjenester blir utviklet i tettest mulig samarbeid brukerrepresentanter, slik at tjenestene blir kvalitetssikret, og best mulig for brukerne».

Representasjon

Teksten bør kuttes, og organisasjonens rolle tydeliggjøres. Forslag til tekst:

«Brukerrepresentanter rekrutteres fra organisasjoner som representerer brukerne av NAV. Det skal tilstrebes god bredde i representasjonen av brukere.

Når det ikke er mulig å rekruttere representanter fra organisasjonene, f.eks. fordi gruppen ikke har organisert seg, kan det være nødvendig å høre brukerne på andre måter, gjennom ulike ad-hoc-grupper, work-shops mv.»

4.2 Innspill til figur

Figuren formidler at formålet med brukermedvirkning er «Gode brukermøter». Dette er ikke det eneste målet for brukermedvirkning. Det vises til punkt 1. over: under «Formål»

Det foreslås at det opprettes en overskrift som omtaler formålet med brukermedvirkning, evt. at den øverste boksen får et innhold som speiler formålet med brukermedvirkning på systemnivå. Det bør inn her: god kvalitet i NAVs oppgaver og tjenester.

4.3. God kompetanse

For NAV: OK

For Brukerrepresentantene:

Det kan være greit at opplæringsmateriell skal være likt uavhengig av hvor i landet man bor, men det bør bli mer målrettet opplæring utfra hvilket type utvalg man skal representere i. Det vil være forskjell på arbeidet i de lokale utvalgene kontra det sentrale brukerutvalget.

Om organisasjonene som skal sørge for at representantene er forberedt: Vi antar at dette innebærer både rekruttering til organisasjonen, finne personer som er interessert i arbeidet, opplæring i brukergruppens interesser og behov, dialog med representanten i tiden den er representant. NAV forutsetter her et arbeid som er finansiert av organisasjonene selv, lokalt, regionalt og sentralt. Dette bør bli et tema i videreutviklingen av det systematiske brukermedvirkning i NAV.

4.4. Gode arenaer

Samhandling

SAFO finner det unødvendig at det er leder for brukerutvalgene som skal i møte med leder/direktør. Det bør være utvalget, da organisasjonene kan ha ulike synspunkter inn i et slikt møte. Slik det sentrale utvalgene fungerer i dag, er det ikke lett forenlig med at ledelsen av organisasjonene har anledning til å møte regelmessig.

SAFO foreslår at følgende setning tas inn:

Interessemotsetninger mellom brukere og NAV skal kunne kommuniseres trygt, og det utvikles bevissthet rundt NAV-ansattes makt i forhold til brukerrepresentantenes makt. Tilbakemeldinger og dialog skal kunne skje i åpenhet slik at det trygt kan tas opp krevende temaer i brukerutvalgene.

Det bør heller inn et punkt om – organisasjonenes rolle. Organisasjonenes ledelse og NAVs ledelse skal ha jevnlig møter, der tema er vesentlige spørsmål i NAVs virksomhet og brukermedvirkning i NAV.

Digital samhandling – Skal det lages nyhetsbrev, må dette også sendes organisasjonene.

Rolle og funksjon: Brukerutvalgets uttalelser må gi rom for brukerrepresentantenes ulike synspunkter.

Struktur for brukerutvalg

Dette avsnittet fremstår som uklart: f.eks. Å bruke fylkesbrukerutvalgene i sentrale prosesser. Det å informere hverandre og at det er god informasjon om hvilke saker som er aktuelle på de ulike nivå er bra. Men man skal være forsiktig med å etablere et eget byråkrati for brukermedvirkning.

Foreslår at det heller skrives:

Brukerutvalgenes arbeid på ulike nivå og i ulike tjenester skal utvikles, og det skal legges til rette for god informasjon mellom brukerutvalgene.

4.5 Bedre resultater

Økt kunnskap om brukernes behov

En setning må komme i tillegg: Brukerrepresentanter i brukerutvalgene kan formidle opplevelser om tjenestene også utenom konkrete undersøkelser.

Brukerdrevet tjenesteutvikling

Organisasjonene skal kontaktes når det er behov for deltakere i prosjekter og utviklingsarbeid, slik at representantene har kunnskap og erfaringer fra de temaene som er aktuelle. Brukerutvalgenes skal ikke utnevne brukerrepresentanter, da dette ikke gir god nok forankring i organisasjonene.

NAV og samarbeidspartnere innen helse, skole m.fl. kan benytte brukerutvalg for dialog om samarbeid på tvers av tjenester.

Bedre brukermøter og tjenester

SAFO ber om at det ikke benyttes begreper som «brukerreiser». Om man trenger tjenester fra NAV en periode eller gjennom hele livsløpet (som f.eks. ved hjelpemidler) er man ikke på en «brukerreise». Like lite som at NHO eller en bedrift ikke er på en brukerreise i NAV når de trenger bistand til å tilrettelegge en arbeidsplass.