

# KRITISKE DISKUSJONER GIR OPPLEVD MEDVIRKNING – EN ANALYSE AV NAVS BRUKERUTVALG

Av Tor Erik Nyberg, Sverre Friis-Petersen, Stine Renate Otterbekk, Anders Thorgersen

## Sammendrag

*NAV har som ambisjon at brukerutvalgene skal bidra til å endre og forbedre NAV. I denne artikkelen undersøker vi om sammensetning av, og samarbeidsklima i, brukerutvalgene har sammenheng med den opplevde brukermedvirkningen blant deltakerne. Vi undersøker dette gjennom en spørreundersøkelse blant brukerrepresentanter og NAV-ansatte som deltar i brukerutvalgene.*

*Den opplevde brukermedvirkningen varierer både med kjennetegn ved brukerutvalget og med hvilken part i utvalget som svarer. Vi finner at den opplevde brukermedvirkningen rangeres høyere blant NAV-ansatte når utvalgene ledes av NAV, enn når de ledes av en brukerrepresentant. Kanskje kan brukerutvalgets arbeid knyttes tettere opp til NAVs drift når samme person leder begge, eller kanskje er det uttrykk for en skjevhet som skyldes positiv selvevaluering. Høy grad av åpenhet for saker på brukerutvalgenes agenda teller positivt for den opplevde brukermedvirkningen blant brukerrepresentanter, men negativt blant NAV-ansatte. Dette kan skyldes at mange saker hindrer utvalget i å prioritere eller at det tas opp saker som er mindre relevante for det nivået brukerutvalget er plassert i organisasjonen. Til slutt finner vi at et samarbeidsklima hvor deltakerne opplever at de tar seg tid til å kritisk diskutere løsninger, har tydelig positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning sett fra begge parters ståsted.*

## Innledning

Brukermedvirkning i offentlig sektor har de siste årene fått økt oppmerksomhet både i praksisfeltet og i forskningen (f.eks. Osborne mfl. 2014; Osborne og Strokosch 2013; NAV 2017, 2018). Brukermedvirkning kan grovt sett forstås på to nivåer. På *individnivå* skjer brukermedvirkning i NAVs samhandling med den enkelte bruker og i ulike grader, for eksempel ved at bruker gjør enkle valg i en digital søknad, eller at bruker «samskaper» den offentlige tjenesten ved å være en aktiv deltaker i arbeidsmarkedstiltak (Osborne mfl. 2016). På *systemnivå* skjer medvirkningen ved at brukerne gir innspill til blant annet strategiske veivalg og utformingen av NAVs tjenester. Det skjer på ulike måter, både eksplisitt ved eksempelvis fokusgrupper, brukerundersøkelser og brukerutvalg, samt mer indirekte ved klaging, i medier, via politikken eller interessegrupper. Vi kan si at brukermedvirkning har en demokratisk funksjon og på den måten har en verdi i seg selv. Samtidig har brukermedvirkning ofte også en instrumentell funksjon på den måten at det kan bidra til å forbedre NAV (Alm Andreassen 2009, s. 34).

I denne artikkelen konsentrerer vi oss om den kanskje mest formelle og etablerte formen for brukermedvirkning på systemnivå, nemlig brukerutvalg. Brukerutvalg finner vi på lokalt, regionalt og sentralt nivå i NAV. Ambisjonen med brukerutvalgene er at de skal bidra til bedre møter mellom NAV og brukerne (NAV 2019), noe som kan knyttes direkte til NAVs virksomhetsstrategi om «bedre brukermøter» (NAV 2019). Brukerutvalgene har dermed en tydelig instrumentell hensikt.

Om brukerutvalgene faktisk bidrar til å forbedre NAV er avhengig av mange faktorer. Det kan tenkes at brukerutvalgets sammensetning, hvordan utvalget arbeider og hvilke saker som behandles, spiller inn. Forholdet mellom brukerrepresentantene og NAV-ansatte, hvordan og fra hvilket perspektiv en forstår «forbedring» er trolig også viktig. Brukermedvirkning kan dermed studeres på mange måter. I denne artikkelen undersøker vi forholdet mellom sammensetning, samarbeidsklima og deltakernes egne oppfatninger av om arbeidet i brukerutvalgene bidrar til å forbedre NAV. Vi stiller følgende hovedspørsmål:

- Påvirker sammensetning og samarbeidsklima i brukerutvalgene deltakernes opplevde brukermedvirkning?

Siden brukerutvalgene består av to parter, brukerrepresentanter og NAV-ansatte, spør vi i tillegg:

- Er det forskjeller mellom brukerrepresentanter og NAV i opplevd brukermedvirkning, og hva som påvirker dette?

Med *opplevd brukermedvirkning* mener vi om medlemmene av utvalgene mener at arbeidet deres bidrar til å forbedre NAV. Med *sammensetning* mener vi blant annet antall medlemmer i utvalget, hvem som leder utvalget, alderssammensetning og på hvilket nivå i virksomheten utvalget befinner seg. Med *samarbeidsklima* mener vi om samarbeidet mellom deltakere i utvalget er av en slik karakter at det kan stimulere til kritiske og konstruktive diskusjoner som kan forbedre NAV. Nærmere bestemt ser vi på betydningen av to aspekter: deltakertrygghet og innovasjonsstøtte (Anderson mfl. 2014; Anderson og West 1998; Hülshager mfl. 2009).

Datagrunnlaget er en spørreundersøkelse blant deltakere i NAVs brukerutvalg. Vi bruker svarene både til å måle den opplevde brukermedvirkningen, og til å måle det vi ser på som felles egenskaper ved det enkelte brukerutvalg som er knyttet til sammensetning og samarbeidsklima. Mens flere tidligere studier av brukerutvalg omhandler både sammensetning og samarbeidsklima, kjenner vi ikke til studier som bruker en slik kvantitativ tilnærming til å undersøke disse aspektene samtidig og fra begge parter perspektiver.

Artikkelen fortsetter som følger. Først gir vi en kort beskrivelse av bakgrunnen for arbeidet med brukerutvalgene i NAV, og de dokumenter som regulerer og veileder dette. Deretter viser vi til utvalgte tidligere studier av brukermedvirkning og brukerutvalg. I den tredje delen utdyper vi hvordan sammensetning og samarbeidsklima kan henge sammen med opplevd brukermedvirkning. I den fjerde delen presenterer vi den kvantitative metoden vi benytter for å operasjonalisere sammensetning, samarbeidsklima og opplevd brukermedvirkning, og hvordan vi analyserer sammenhengene mellom disse. I den femte delen gjengir vi resultatene fra analysene. Avslutningsvis diskuterer vi hva resultatene kan skyldes, og hvordan funnene kan brukes i det praktiske arbeidet i brukerutvalgene i NAV.

## Brukerutvalgenes bakgrunn

Før etableringen av NAV i 2006 hadde både Trygdeetaten og Aetat brukerutvalg på fylkes- og nasjonalt nivå. For Aetat ble dette formalisert i 2002 da Stortinget ba Regjeringen legge frem forslag som sikret brukermedvirkning (i forbindelse med endringer i Sysselsettingsloven). Ved etableringen av NAV ble følgende bestemmelse tatt inn i arbeids- og velferdsforvaltningsloven: «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)<sup>1</sup>. Brukermedvirkning i NAV er også forankret gjennom flere internasjonale konvensjoner, blant annet Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne<sup>2</sup>.

Ved etableringen av NAV hadde kommunene «Råd for funksjonshemmede», som også var på fylkesnivå og nasjonalt nivå, men det ble i begrenset grad brukt for sosiale tjenester i NAV. Råd for funksjonshemmede var ikke lovfestet. Etter etableringen av NAV er rådene endret til Råd for personer med funksjonsnedsettelse. Det er nå et krav i kommuneloven (§5-12)<sup>3</sup> at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd.

I forbindelse med opprettelsen av NAV skrev Alm Andreassen (2009) en bok med forskningsbaserte råd til brukerrepresentanter og NAV-ansatte. Hun vektlegger at brukermedvirkningens suksess hviler på den innsatsen og holdningene brukerrepresentanter og NAV har med seg til arbeidet. Brukerrepresentanter tillegges et ansvar for å sette seg inn i hvordan NAV fungerer, innhente informasjon fra de som de representerer, ha en agenda for hva en vil oppnå og komme med konstruktive innspill til NAVs arbeid. Fra NAVs side er det viktig at en går inn med et reelt ønske om å gjøre endringer i egen virksomhet, og at en tror at brukerne har noe å bidra med. Det å ha et brukerutvalg i seg selv er altså ikke godt nok – og trenger ikke være uttrykk for noe annet enn at en *må* eller *bør* ha det.

Ekspertgruppen, ledet av Sigrun Vågeng før hun ble Arbeids- og velferdsdirektør, ble bedt om å foreslå tiltak som sikrer bedre brukermedvirkning og gode brukeropplevelser (Ekspertgruppen 2014, 2015). De merket seg tidligere forskning og undersøkelser (se under) om både varierende utbredelse av brukerutvalg og spørsmål om i hvilken grad de har reell innflytelse. De var bekymret for at store deler av NAVs virksomhet ikke var tilknyttet et spesifikt brukerutvalg. Gruppen anbefalte også at sentralt brukerutvalg bør «ledes av en brukerrepresentant for å styrke brukermedvirkningen», og at NAV utarbeider brukermeldinger for å gi brukeren en «tydeligere stemme» (Ekspertgruppen 2014, s. 11; se NAV 2017; 2018 for eksempler på brukermeldinger).

I 2018 ble «Strategi for brukermedvirkning i NAV» lagt fram (NAV 2019). Strategien inneholder noen anbefalinger om arbeidet i brukerutvalget. Om sammensetning nevnes det at utvalget samlet sett bør representere bredden blant NAVs brukergrupper og at medvirkning fra ungdom er et satsingsområde. Det fremgår videre at «det skal være brukerutvalg på alle kontor og enheter, enten som eget utvalg eller i samarbeid» (noe som i begrenset grad synes å være på plass, se avsnitt om Datainnsamling under). Strategien tilrår også at det skal legges til rette for brukerdrevet tjenesteutvikling i NAV. Det er naturlig å tenke seg at brukerutvalgene er tiltenkt en betydelig rolle i dette, enten ved egne bidrag og prosesser, eller ved å sikre at brukerstemmen blir hørt på annen egnet måte.

## Tidligere studier om brukermedvirkning og brukerutvalg

Det er gjennomført et knippe studier om brukermedvirkning i NAV. Disse er ofte beskrivende kartlegginger, men noen få studier undersøker eller er inne på spørsmålet om arbeidet i utvalgene bidrar til å forbedre NAV (Alm Andreassen mfl. 2012; Andersen 2011; Haualand og Hilsen 2014; Hilsen og Skinnarland 2015). Her sammenfatter vi funn og tendenser fra noen utvalgte studier fordi de omtaler brukermedvirkning generelt, i NAV spesielt, eller fordi de indirekte omhandler graden av opplevd brukermedvirkning og innflytelse i brukerutvalgene. Vi konsentrerer oss om studier som er gjennomført etter at NAV ble etablert.

<sup>1</sup> <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20/§6>

<sup>2</sup> <https://lovdata.no/traktat/2006-12-13-34/a4>

<sup>3</sup> <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§5-12>

Andersen (2011), Alm Andreassen mfl. (2012), Haualand og Hilsen (2014) og Hilsen og Skinnarland (2015) er opptatt av sammensetning i brukerutvalgene og hvilken innflytelse utvalgene har. Studiene er sporadisk opptatt av spørsmål relatert til samarbeidsklima, men dette er ikke analysert i detalj. Hovedinntrykket er at brukermedvirkningen oppfattes som lav, 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). Utvalgene oppfattes primært som fora for gjensidig informasjon eller reaktiv samhandling. Flere av studiene forklarer dette delvis med at brukerutvalgene består av representanter for brukerorganisasjoner, slik som Norges Handikapforbund, men mangler brukerrepresentasjon fra store brukergrupper i NAV som ikke har en egen interesseorganisasjon (Alm Andreassen mfl. 2012; Andersen 2011; Haualand og Hilsen 2014; Hilsen og Skinnarland 2015). Den gruppen som er sterkest underrepresentert er trolig arbeidssøkerne, en gruppe som nevnes i mange av studiene. Det spekuleres videre i om brukerutvalgene kanskje ikke er relevante for sakene som tas opp, enten fordi sakene preges av informasjon om endringer som allerede har skjedd eller at sakenes innhold gjelder brukergrupper som ikke er representert (Hilsen og Skinnarland 2015). Det er oftest slik at virksomhetsrepresentantene forbereder og legger frem saker, og brukerrepresentantene reagerer på disse.

Riksrevisjonens (2012) undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunene i NAV, og en undersøkelse NAV har gjort i egen regi i samme periode (referert i Hilsen og Skinnarland 2015), illustrerer godt hovedinntrykket fra overnevnte studier. De finner at brukerutvalgene i begrenset grad bidrar til forbedring eller endring av NAV. Begge undersøkelsene finner at relativt få NAV-ledere oppfatter at brukerutvalgene bidrar til forbedring av NAVs tjenester. For eksempel svarer 54 prosent at samarbeidet med brukerutvalgene fungerer godt eller meget godt. Samtidig finner undersøkelsen at 58 prosent av lederne som har et brukerutvalg, mener at brukerorganisasjoner i liten eller meget liten grad har bidratt med innspill til utformingen av kontorets tjenester. Flere brukerorganisasjoner hevder at de lokale brukerutvalgene i liten grad fungerer, og utgjør et råd som primært mottar informasjon.

Vi kan dermed si at flere av studiene sår tvil om brukerutvalgene generelt sett fungerer etter hensikten, altså at de bidrar til å forbedre NAV. Samtidig ser det ut til at dette er preget av variasjon. Studiene undersøker imidlertid i liten grad systematisk hva som kjennetegner de utvalgene hvor deltakerne opplever at de bidrar til å forbedre NAV slik vi forsøker i denne artikkelen.

### **Sammenhengen mellom sammensetning, samarbeidsklima og evnen til å drive forbedringsarbeid**

Siden den uttalte hensikten med brukerutvalgene er å forbedre NAV, velger vi å trekke på litteratur fra innovasjonsstudiefeltet som tar opp spørsmål om hvordan sammensetning og samarbeidsklima kan ha sammenheng med forbedring. Selv om innovasjonsbegrepet ikke benyttes i den overnevnte litteraturen om brukerutvalg, er det mulig å tenke seg arbeidet i brukerutvalget som innovasjonsarbeid.

Innovasjon kan forstås som en prosess hvor organisasjoner omgjør ideer til nye eller forbedrede tjenester (Baregheh mfl. 2009), og brukerutvalgene er en mulig aktør i ulike faser i disse prosessene (Van de Ven mfl. 2008, s. 25). Eksempelvis kan det tenkes at brukerutvalgene både kan bidra i idéfaser og evalueringsfaser. Det er imidlertid ikke prosesser vi studerer her, men brukerutvalgene som en potensiell *ressurs* i disse prosessene (Froehle og Roth 2007). Nærmere bestemt er vi opptatt av om det er noen trekk ved utvalgene som kan knyttes til opplevd brukermedvirkning. Det enkelte medlem i et utvalg kan selvsagt forstås som en ressurs, men her er vi opptatt av brukerutvalget som en grupperessurs, med de egenskaper som ligger til denne gruppen i form av sammensetning og samarbeidsklima.

Tidligere innovasjonsforskning har vist blandede resultater knyttet til om gruppers sammensetning har sammenheng med innovasjon (Anderson mfl. 2014). I en metaanalyse fremgår det at noen kjennetegn har en mer solid sammenheng enn andre (Hülsheger mfl. 2009). Såkalt arbeidsrelevant mangfold, altså at gruppelemmene har ulik erfaring og fagbakgrunn, er vist å ha en positiv sammenheng med innovasjon, mens andre trekk ved deltakernes bakgrunn ikke har det (f.eks.

alder og landbakgrunn). Arbeidsrelevant mangfold innebærer at gruppen har ressurser til å se problemstillinger fra ulike perspektiver. Dette har en mulig parallell til kritikken om at noen brukergrupper er underrepresenterte i brukerutvalgene. Den samme metaanalysen viser også at gruppens størrelse har en positiv sammenheng med innovasjon, med det argument at gruppestørrelse er en indikator for gruppens samlede ressurser. Det kan imidlertid også tenkes at store grupper hindrer gruppedynamikken og tryggheten som trengs for å skape et godt innovasjonsklima (Darsø 2011). Vi kommer tilbake til disse aspektene i analysen i form av at vi ser på andelen ungdom i utvalgene, om deltakerne selv opplever at utvalgene er bredt sammensatt og på antallet deltakere. I tillegg ser vi blant annet på fartstiden i utvalget, hvem som leder utvalget og på hvilket nivå i organisasjonen utvalget befinner seg.

Samarbeidsklima begrenser vi til aspekter som tidligere har vist seg å ha positiv sammenheng med forbedring og innovasjon. Deltakertrygghet peker til at medlemmer i gruppen føler seg trygge, noe som kan bidra til at de i større grad stiller både «dumme» og kritiske spørsmål uten å bekymre seg på egne vegne. Denne typen spørsmål kan være viktige i innovasjonsprosesser (Darsø 2011). Studier viser også at et samarbeidsklima preget av at gruppen tar seg tid til å stille kritiske spørsmål og reflektere rundt bedre og alternative løsninger, har positiv sammenheng med innovasjon (Anderson mfl. 2014; Hülshager mfl. 2009).

Hovedinntrykket fra disse studiene er altså at sammensetning kan ha betydning, men at det først og fremst er samarbeidsklimaet i gruppen som har sammenheng med forbedring og innovasjon. I analysen ser vi nærmere på om vi kan finne liknende sammenhenger for brukerutvalgene i NAV.

## Metode

Vi benytter en kvantitativ tilnærming for å undersøke om sammensetning og samarbeidsklima i brukerutvalgene har sammenheng med opplevd brukermedvirkning. Dataene vi benytter i studien er hentet fra en spørreundersøkelse blant deltakerne i brukerutvalgene. Her beskriver vi datainnsamlingen, operasjonalisering av begrepene og hvordan disse analyseres.

## Datainnsamling

Siden det ikke foreligger et sentralt register over brukerutvalgsmedlemmer i NAV, skaffet vi først oversikt over denne «populasjonen». Populasjonen ble samlet inn ved å be direktoratet, NAV fylker og Hjelpemiddelsentraler om en komplett oversikt over brukerutvalg og brukerutvalgsmedlemmer på deres egen enhet og underliggende enheter. Med unntak av at et fylke ikke sendte inn eventuelle lokale brukerutvalg, fikk vi svar fra alle enheter. Vår vurdering er at den samlede oversikten er relativt komplett sentralt og regionalt, men trolig med en del mangler når det gjelder brukerutvalg på lokalt nivå. Det kan skyldes at mange NAV-kontorer nylig har vært igjennom omorganisering og sammenslåing, noe som kan ha medført at eksisterende brukerutvalg er oppløst, og eventuelt nye ennå ikke er opprettet.

Populasjonen består totalt av 658 deltakere, inkludert brukerrepresentanter og deltakere fra NAV som inngår i eller tiltrer utvalgene. Vararepresentanter teller også med for de som meldte inn dette. Disse fordeler seg på 61 brukerutvalg: 1 på sentralt nivå, 13 for hjelpemiddelsentralene (såkalte områdeutvalg), 10 for fylkene og 37 lokale utvalg (for NAV-kontorer eller utvalg for flere kontorer). I noen tilfeller har fylke og hjelpemiddelsentral det samme utvalget. Disse er ikke talt dobbelt. Samtidig kan det nevnes at en del NAV-kontorer har felles utvalg, eller benytter andre kommunale utvalg til å rådføre seg med. Dette omfanget er ikke kartlagt i denne studien. Vi har imidlertid inntrykk av at gapet er stort mellom faktisk tilknytning til brukerutvalg og ambisjonen om at hvert NAV-kontor skal ha en slik tilknytning (NAV 2019).

Spørreundersøkelsen ble sendt ut i begynnelsen av oktober 2020 til alle deltakere, totalt 584 siden det er 74 representanter i populasjonen som er medlemmer av flere utvalg. I disse sistnevnte tilfellene ba vi respondenten svare på hvilket utvalg svarene gjelder og vi knyttet svarene til riktig sted. Etter tre påminnelser oppnådde vi 320 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 55. Svarprosenten var høyest blant NAVs representanter/tiltredende (97 svar, 58 prosent), deretter representanter for personbrukere (200 svar, 47 prosent) og arbeidsgivere (23 svar, 37 prosent).

sent). For å korrigere for skjevheter, vekter vi dataene i analysen opp mot populasjonen for undergrupper bestående av det enkelte utvalg, av antall NAV-representanter og antall brukerrepresentanter (varaer telles ikke). Selv om vi i datasettet har 320 svar, benyttes noe færre svar i analysene under. Årsaken er at vi har utelatt medlemmer av utvalg med færre enn tre respondenter i analysene og at noen har svart «vet ikke/ikke aktuelt» på noen av spørsmålene. Analysen inkluderer derfor utvalg hvor det er minst 3 respondenter. Maksimalt antall respondenter for et utvalg i datasettet er 16, mens gjennomsnittet er 6.

### Statistiske metoder

En del av begrepene i analysen operasjonaliseres ved hjelp av flere spørsmål i undersøkelsen, med den hensikt å kunne måle en mer latent/underliggende dimensjon og for å øke dataenes reliabilitet (f.eks. Hellevik 2002, s. 309). I praksis lager vi såkalte «sumskåre» basert på gjennomsnittet fra flere spørsmål. Vi validerer grunnlaget for sammenslåingen – altså at spørsmålene danner én dimensjon – ved hjelp av Cronbachs alpha (Mehmetoglu og Jakobsen 2017, s. 282). Tommelfingerregelen er at dimensjonen har en god reliabilitet når verdien er høyere enn 0,7.

En del av begrepene vi måler regner vi som egenskaper ved utvalget, og vi aggregerer derfor svarene fra individ- til utvalgsnivå ved å benytte gjennomsnitt for kontinuerlige variabler (f.eks. skalaer fra 1 til 6) og typetall for kategoriske variabler (f.eks. hvem som leder utvalget). Det gjelder også målingene av samarbeidsklima, som vi regner som egenskaper ved det enkelte utvalg (Kuenzi og Schminke 2009, s. 683).

Når vi aggregerer individvariabler til utvalgsnivå, må vi sannsynliggjøre at en slik aggregering kan forsvares. Det som måles må ha noe å gjøre med egenskaper som kan tillegges brukerutvalget og ikke kun individnivået (Skog 2004). Det gjelder spesielt de spørsmålene som er av høy subjektiv karakter, altså meninger og oppfatninger om hvordan arbeidet foregår. For det første bør det ha vært klart for respondenten at de spørsmålene som stilles gjelder dette bestemte brukerutvalget. Dette sannsynliggjorde vi i undersøkelsen både ved bruk av innledende tekst,

ved avklaring av hvilket utvalg svarene gjelder dersom respondenten er medlem av flere utvalg (se mer om datainnsamlingen over), og i selve formuleringen av spørsmålene (se tabell 1). For det andre, supplerer vi dette med en statistisk validering av om det gir mening å aggregere svarene til utvalgsnivå (se vedlegg 1).

I selve analysen benytter vi en vanlig lineær regresjonsmodell med den enkeltes opplevde grad av medvirkning som avhengig variabel, mens de øvrige begrepene inngår som uavhengige variabler (Skog 2004). Hensikten med denne fremgangsmåten er å avdekke om, og eventuelt hvordan, det enkelte aspekt knyttet til sammensetning og samarbeidsklima har sammenheng med opplevd medvirkning. I løpet av analysearbeidet avdekket vi at det både er en forskjell på hva brukerrepresentanter og NAV-ansatte mener om graden av medvirkning, og at det er vesentlig forskjell på hvilke aspekter som ser ut til å påvirke deres oppfatninger. For å løse dette, satte vi opp et samspillsledd for hver av de uavhengige variablene med indikator på om det er brukerrepresentanter eller NAV-ansatte som har svart. Det gjør imidlertid selve regresjonstabellen noe vanskeligere å tolke. Det løser vi ved å bruke estimatene til å predikere de gjennomsnittlige verdiene for avhengig variabel og utføre videre analyser på disse (Williams 2012). Vi utfører også test av forskjeller mellom utvalgte predikerte verdier; en såkalt Wald-test (Mize 2019; Williams 2012). På denne måten får vi frem flere nyanser og eventuelle forskjeller i effekter enn det som kommer frem i regresjonstabellen. Som tommelfingerregel regnes en  $p$ -verdi på under 0,05 (altså 5 prosent sannsynlighet for at resultat er tilfeldig) som at forskjellen er såkalt statistisk signifikant, men vi vil i noen tilfeller benevne høyere  $p$ -verdier som «tendenser» (Wasserstein mfl. 2019).

### Mulige metodiske svakheter

Vi vil nevne to metodiske svakheter knyttet til studiens interne validitet, altså gjennomføringen av studien (Skog 2004). Den første går på kausalitet, altså de teoretiske forutsetningene vi gjør om forholdet mellom årsak og virkning. I modellen tar vi eksempelvis utgangspunkt i at sammensetning og samarbeidsklima påvirker den opplevde brukarmedvirkningen. Vi

mener dette er det mest sannsynlige når det gjelder kausalitet, men vi kan heller ikke utelukke at det er innslag av det motsatte, at opplevd brukermedvirkning påvirker sammensetning og samarbeidsklima. Vi kan heller ikke utelukke spuriøse effekter, altså at det er noe annet som påvirker begge forhold.

For det andre, kan vi ikke utelukke at utvalget er skjevt og ikke i god nok grad er representativt for alle brukerutvalgsdeltakere i NAV. Den relativt høye svarprosenten, samt vektingen vi gjør mot undergrupper, bør imidlertid tilsi at det er grunnlag for å forstå funnene som generaliserbare.

**Tabell 1. Variabler som inngår i analysen.**

| Avhengig variabel                                                             | Skala*/ antall alternativer |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Avhengig variabel</b>                                                      |                             |
| Opplevd medvirkning (består av:)                                              | 1-6                         |
| «Arbeidet i utvalget bidrar til å forbedre NAV»                               | 1-6                         |
| «NAV endrer praksis etter innspill fra brukerutvalget»                        | 1-6                         |
| <b>Sammensetning</b>                                                          |                             |
| Erfaring (hvor lenge har du vært i dette utvalget?)                           | 4                           |
| Mangfold (utvalget består av personer som representerer ulike brukergrupper). | 1-6                         |
| Leder (hvem leder utvalget, brukerrepresentant eller NAV)                     |                             |
| Nivå (fra bakgrunnsdata:), sentralt, hjelpemiddelsentral, fylke eller lokalt  |                             |
| Ungdom (hvor mange personer under 30 år i utvalget?)                          | 4                           |
| Tiltredende (sum av leder i NAV, medarbeider i NAV, KS og andre)              | 4                           |
| Antall medlemmer (inkl. NAV-ansatte, ekskl. vara; bakgrunnsdata)              |                             |
| Saksmangfold (sum av 9 ulike typer saker som behandles i utvalget)            | 9                           |
| Saksåpenhet (består av:)                                                      | 1-6                         |
| «Vi tar opp de sakene vi ønsker i utvalget»                                   | 1-6                         |
| «Alle har mulighet til å få saker på dagsorden før møtene»                    | 1-6                         |
| <b>Samarbeidsklima**</b>                                                      |                             |
| Deltakertrygghet (består av:)                                                 | 1-6                         |
| «Vi (både medlemmer og tiltredende) har et sterkt samhold i brukerutvalget»   | 1-6                         |
| «Vi holder hverandre oppdaterte om saker som angår brukerutvalget»            | 1-6                         |
| «Vi forstår og respekterer hverandre»                                         | 1-6                         |
| «Vi kan ha ærlige diskusjoner om hvordan arbeidet i brukerutvalget fungerer»  | 1-6                         |
| Innovasjonsstøtte (består av:)                                                | 1-6                         |
| «Vi stiller kritiske spørsmål om hvordan NAV løser oppgavene sine»            | 1-6                         |
| «Vi i brukerutvalget søker etter nye måter å løse utfordringer på»            | 1-6                         |
| «Vi bruker nok tid til å diskutere og utvikle nye ideer/løsninger»            | 1-6                         |
| «Vi får bistand fra ledere og ansatte i NAV når vi ønsker det»                | 1-6                         |
| <b>Respondent: bruker eller NAV-ansatt (fra bakgrunnsdata)</b>                |                             |

\*sekspunktsskalaene går fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig)

\*\*inspirert av Anderson og West (1998)

## Operasjonalisering

I analysen benytter vi én avhengig og 11 uavhengige variabler. De uavhengige variablene er ved aggregering, eller ved hjelp av bakgrunnsdata, omgjort til egenskaper ved brukerutvalget, med ett unntak: om respondenten er brukerrepresentant eller NAV-ansatt. Vi estimerer altså sammenhengen mellom gjennomsnittssvaret for deltakerne i utvalget og den individuelle opplevde brukermedvirkningen. Andre vanlige sosiodemografiske variabler som kjønn og alder var, i tråd med andre funn (Hülshager mfl. 2009), ikke signifikante i de forberedende analysene og vi valgte derfor å ikke ta med disse i analysen. I tabell 1 gir vi en oversikt over variablene som inngår i analysen. En mer detaljert oversikt med beskrivende statistikk og aggresjonsmetoder gjengis i vedlegg 2.

Siden vi her er opptatt av opplevd brukermedvirkning som et utfall, vil vi kort reflektere rundt hva som er forholdet til en slags «faktisk» brukermedvirkning. De fleste studier av brukermedvirkning har et subjektivt element på den måten at deltakerne selv benyttes som kilder. Det finnes imidlertid ulike grader av subjektivitet, og kanskje, som vi kommer inn på i diskusjonen om ledelse av utvalget under, slår subjektiviteten inn på måter som skaper skjevheter og i verste fall forvrenger resultater. Det er en kjent problemstilling at respondenter i en spørreundersøkelse ofte tar med seg en overordnet oppfatning – et «lynne» – inn i undersøkelsen som kan prege svarene (Spector 2006) eller at mennesker generelt har en tendens til å forenkle kompliserte spørsmål til enklere spørsmål før en svarer (Kahneman og Tversky 1974; Kirkebøen 2013). Det er også kjent at ulik kontekst kan påvirke hvordan respondentene oppfatter spørsmålene (Grimen 2004, s. 256). Når vi stiller de to spørsmålene som brukes til å måle opplevd brukermedvirkning, kan vi derfor ikke utelukke at noen svarer på spørsmålene ut fra andre inntrykk og oppfatninger enn de vi forsøker å avdekke. Samtidig virker det urimelig å anta at de subjektive vurderingene er helt frakoblet de «faktiske». Vi antar derfor at aktørenes opplevde brukermedvirkning reflekterer den faktiske brukermedvirkningen og at aktørenes egne oppfatninger dermed er av interesse.

## Analyse

For å undersøke om egenskaper ved brukerutvalget knyttet til sammensetning (f.eks. erfaring og mangfold) og samarbeidsklima (deltakertrygghet og innovasjonsstøtte) påvirker den opplevde brukermedvirkningen, estimerte vi en vanlig lineær regresjonsmodell. I modellen er opplevd brukermedvirkning den avhengige variabelen, mens variablene nevnt i forrige avsnitt inngår som uavhengige variabler. Siden vi i forberedende analyser avdekket at en del variabler slår forskjellig ut avhengig av om respondenten er brukerrepresentant eller NAV-ansatt, valgte vi å legge inn dette som et samspill på hver enkelt variabel.

Modellen gjengir vi i tabell 2. Grunnet interaksjonsleddene og kategoriske variabler er det vanskelig å tolke modellen direkte. I det følgende benytter vi derfor predikerte verdier for å illustrere og teste forskjellen mellom effektene nærmere.

Det å være **brukerrepresentant og NAV-ansatt** ser i seg selv ut til å utgjøre en viss forskjell i vurderingen av brukermedvirkning (figur 1). Brukerrepresentantene opplever generelt noe mer brukermedvirkning enn NAV-ansatte, med henholdsvis 3,9 og 3,7 poeng på en sekspunkts skala. Forskjellen for de predikerte verdiene er signifikant ( $p=0,01$ ).

**Erfaring** er dengjennomsnittlige fartstiden til deltakerne i utvalget – som trolig også reflekterer selve utvalgets fartstid. Denne har sammenheng med den opplevde brukermedvirkningen, men på ulike måter for brukerrepresentanter og NAV-ansatte (figur 2, venstre). Brukerrepresentanter i utvalg med lengre erfaring oppgir lavere opplevd brukermedvirkning enn de med kortere fartstid. Samtidig ser vi tendens til det motsatte fra NAVs perspektiv ( $p=0,13$ ).

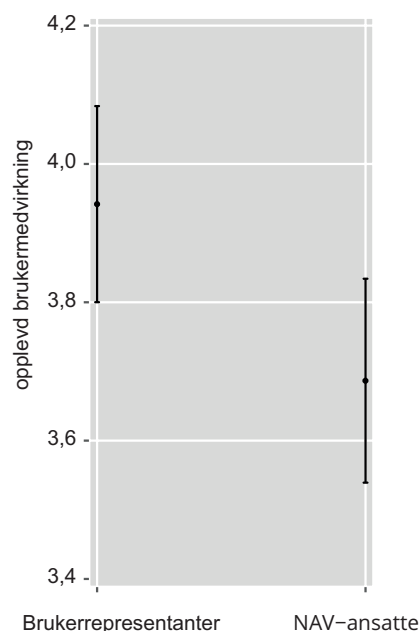
Når det gjelder effekten av hvem som **leder utvalget**, finner vi at dette kun har en viss sammenheng med opplevd brukermedvirkning for brukerrepresentantenes del. Det er en svak tendens til høyere opplevd brukermedvirkning når det er en brukerrepresentant som leder utvalget (figur 2, midt,  $p=0,13$ ). Det påvirker imidlertid de NAV-ansattes oppfatning i sterkere grad: når NAV selv leder utval-

**Tabell 2.** Regresjonsmodell med opplevd brukermedvirkning som avhengig variabel.

| Variabel                       | Koeffisient |
|--------------------------------|-------------|
| <b>Respondent er:</b>          |             |
| Brugerrepresentant             | Base        |
| NAV-ansatt                     | -1,38       |
| <b>Erfaring</b>                |             |
| Erfaring X NAV-ansatt          | 0,81**      |
| <b>Mangfold</b>                |             |
| Mangfold X NAV-ansatt          | 0,07        |
| <b>Utvalget ledes av:</b>      |             |
| Brugerrepresentant             | Base        |
| NAV                            | -0,28       |
| Ledes av NAV X NAV-ansatt      | 1,08**      |
| <b>Nivå i virksomheten</b>     |             |
| Sentralt                       | Base        |
| Hjelpemiddelsentral            | 0,11        |
| Fylke                          | -0,22       |
| Lokalt                         | -0,21       |
| Hjelpemiddels. X NAV-ansatt    | -0,76       |
| Fylke X NAV-ansatt             | -0,08       |
| Lokalt X NAV-ansatt            | -0,86       |
| <b>Andel ungdom i utvalget</b> |             |
| Ingen                          | Base        |
| Noen ungdom                    | 0,09        |
| Noen ungdom X NAV-ansatt       | 0,02        |
| <b>Tiltredende</b>             |             |
| Tiltredende X NAV-ansatt       | -0,18       |
| <b>Antall medlemmer</b>        |             |
| Antall X NAV-ansatt            | -0,03       |
| <b>Saksmangfold</b>            |             |
| Saksmangfold X NAV-ansatt      | -0,01       |
| <b>Saksåpenhet</b>             |             |
| Saksåpenhet X NAV-ansatt       | -0,49*      |
| <b>Deltakertrygghet</b>        |             |
| Deltakertrygghet X NAV-ansatt  | 0,64**      |
| <b>Innovasjonsstøtte</b>       |             |
| Innovasjonsstøtte X NAV-ansatt | -0,21       |
| Konstantledd                   | 1,27        |
| N                              | 293         |
| R <sup>2</sup>                 | 0,29        |

\* p&lt;0,10, \*\* p&lt;0,05

Kilde: NAV

**Figur 1.** Predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning fordelt på de to partene, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.

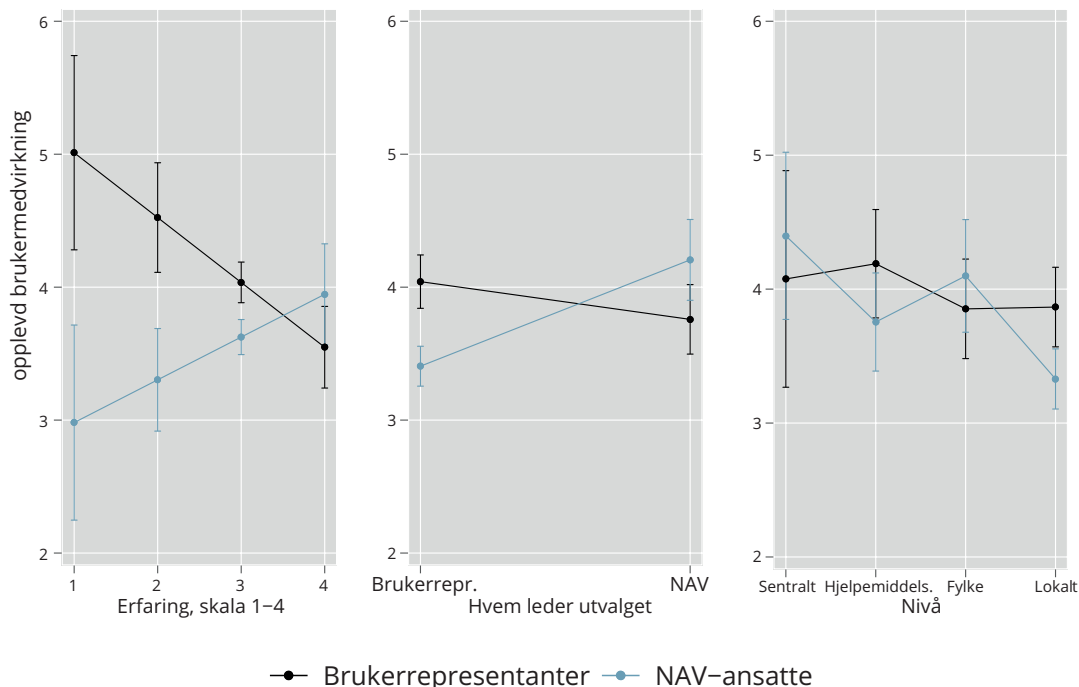
Kilde: NAV

get, har dette positiv sammenheng med den opplevde medvirkningen. Effekten her synes å være betydelig, med 0,7 poengs forskjell for opplevd brukermedvirkning.

Det er lite variasjon for opplevd brukermedvirkning på bakgrunn av hvilket **utvalgsnivå** respondenten deltar i (figur 2, høyre). Vi finner imidlertid at NAV-ansatte i lokale utvalg vurderer brukermedvirkningen til å være signifikant lavere både sammenlignet med brukerrepresentantene i denne typen utvalg ( $p<0,01$ ) og dersom de sammenlignes med NAV-ansatte i andre utvalg ( $p<0,01$ ).

Vi finner ingen variasjon i opplevd brukermedvirkning basert på andelen **ungdom** under 30 år i brukerutvalget. Det samme gjelder det vi kaller **mangfold**, som er en vurdering av i hvor stor grad

**Figur 2.** Predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning, for erfaring, leder av utvalget og utvalgsnivå, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.



Kilde: NAV

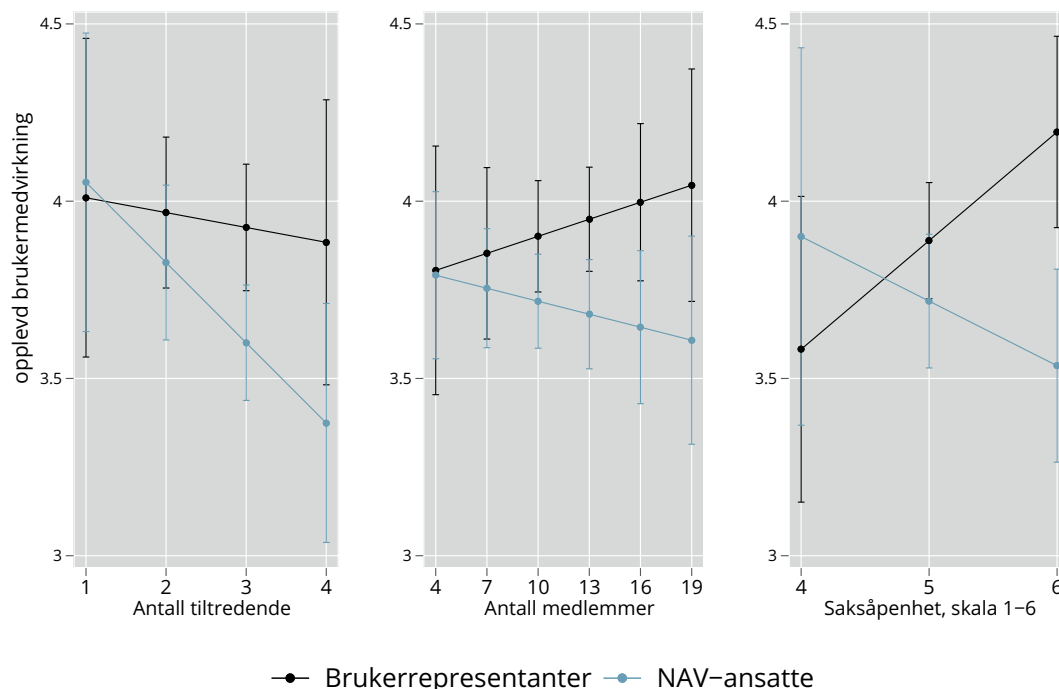
utvalget består av personer som representerer ulike brukergrupper. Det på tross av at smal representasjon har blitt trukket frem som negativt både i tidligere studier av brukerutvalg og i innovasjonsstudier. Det er altså vanskelig å finne tegn på at bredere representasjon, det vi kanskje kan sidestille med arbeidsrelevant mangfold (Hülshager mfl. 2009), har positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning. Det kan imidlertid hende at disse aspektene ikke varierer nok mellom utvalgene til at eventuelle effekter fanges opp.

Vi finner en viss negativ sammenheng mellom et økende antall **tiltredende** medlemmer (f.eks. KS og andre organisasjoner) og opplevd brukermedvirkning blant NAV-ansatte ( $p=0,06$ , figur 3, venstre), men effekten er ikke sterk nok til at vi kan påstå at dette skiller seg fra brukerrepresentantene ( $p=0,31$ ). Vi finner heller ikke at **antall medlemmer** i utvalget generelt sett har sammenheng med opplevd brukermedvirkning, eller at dette varierer mellom NAV-ansatte og brukerrepresentanter (figur

3, midt,  $p=0,28$ ). Når utvalget når en viss størrelse, ser det imidlertid ut til at brukerrepresentanter i større utvalg opplever mer medvirkning, mens NAV-ansatte opplever mindre medvirkning (den estimerte forskjellen for 13 utvalgsmedlemmer er 0,26 poeng,  $p=0,01$ ). Sammenhengen mellom størrelse på utvalgene og opplevd innovasjon er dermed tvetydig.

**Saksmangfold**, altså bredden i saker som er til behandling i utvalget, ser ikke ut til å påvirke opplevd brukermedvirkning. Det gjør imidlertid **saksåpenhet**, som er en indikasjon på om brukerrepresentanter har anledning til selv å fremme de saker de ønsker til utvalgets møter. Dette er en sekspunkts skala, hvor de fleste verdier på utvalgsnivå ligger på mellom 4 til 6. Altså ser det ut til at alle utvalg har en god grad av saksåpenhet. Det virker imidlertid til å være forskjell mellom brukerrepresentanter og NAV-ansatte når det gjelder hvordan saksåpenhet påvirker opplevd medvirkning på de høyeste nivåene. Blant brukerrepresentanter har saksåpenhet en

**Figur 3.** predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning, for antall tiltredende, antall medlemmer og saksåpenhet, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.

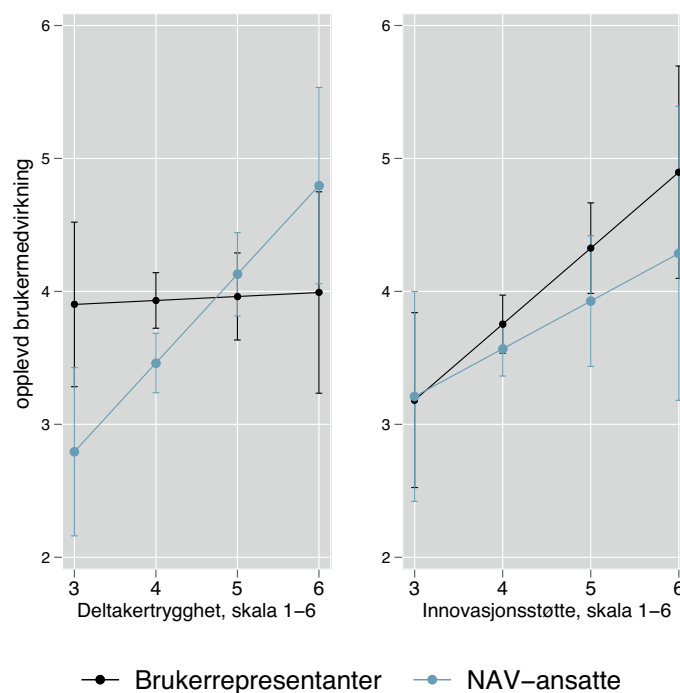


Kilde: NAV

positiv sammenheng med opplevd medvirkning, mens det motsatte er tilfellet blant NAV-ansatte (figur 3, høyre).

Til slutt ser vi på de to aspektene ved samarbeidsklima (figur 4). Deltakertrygghet indikerer at utvalget kjennetegnes av samhold, at deltakerne respekterer hverandre og at de kan ha ærlige diskusjoner. Deltakertrygghet ser ikke ut til å ha sammenheng med brukerrepresentantenes opplevde medvirkning, men det har en betydelig sammenheng med NAV-ansattes. Innovasjonsstøtte er en indikasjon på om deltakerne opplever at de tar seg tid til, og kan ha kritiske og konstruktive diskusjoner om de sakene som behandles i utvalget. Innovasjonsstøtte har en betydelig positiv effekt uavhengig av partene: den opplevde medvirkningen øker i gjennomsnitt med 0,5 poeng ved en enhets økning i innovasjonsstøtten. Begge disse indikatorene varierer relativt mye mellom utvalgene. Mens flesteparten av utvalgene har verdier på mellom 4 og 5 på en sekspunktsskala, har om lag en fjerdedel av utvalgene verdier mellom 3 og 4.

**Figur 4.** predikerte verdier for opplevd brukermedvirkning, for samarbeidsklima, med 95% konfidensintervall for gjennomsnittet.



Kilde: NAV

## Diskusjon

I analysen har vi forsøkt å avdekke om sammensetning og samarbeidsklima i brukerutvalgene har sammenheng med deltakernes opplevde brukermedvirkning, nærmere bestemt om de opplever at det arbeidet som foregår i brukerutvalgene bidrar til å endre NAV og gjøre NAV bedre. Motsatsen til dette er at brukerutvalgets arbeid stort sett dreier seg om mer passiv informasjonsutveksling, at en ikke nødvendigvis i utvalget tar opp utfordringer, eller bruker tid på å finne løsninger på disse. Tidligere analyser om brukerutvalg tilsier at en del utvalgsarbeid havner i denne sistnevnte kategorien. Det er derfor interessant å undersøke om det er noe ved utvalgenes sammensetning og samarbeidsklima som påvirker den opplevde brukermedvirkningen.

I utgangspunktet antok vi at de faktorene som har sammenheng med opplevd brukermedvirkning ville være relativt like mellom partene i utvalget, altså brukerrepresentanter og NAV-ansatte. Det er imidlertid både likheter og ulikheter, og vi benytter diskusjonen til å reflektere over noen av disse. Samtidig er det én ting å avdekke statistiske sammenhenger, og en annen sak å påstå at disse har et årsak-virkningsforhold. Vi benytter derfor også diskusjonen til å fremme mulige mekanismer og forbindelser mellom disse sammenhengene (Elster 1989). Vi deler diskusjonen om hovedfunnene inn i tre tema: ledelse, saksåpenhet og samarbeidsklima, for deretter å komme inn på hvordan disse funnene kan ha implikasjoner for NAV.

### Ledelse av utvalget – hva betyr det for brukermedvirkningen?

Kontrasten mellom partene kommer sterkest til syne når det er brukerrepresentantene som leder utvalget. For de NAV-ansattes del er den opplevde brukermedvirkningen sterkere når noen fra NAV (vanligvis leder/direktør) leder utvalget enn når brukerrepresentanter gjør det. Vi ser tendens til den motsatte effekten blant brukerrepresentantene.

Mens det tradisjonelle har vært at NAV både «eier» og leder utvalget, var altså et av forslagene fra Ekspertgruppen at det sentrale brukerutvalget skulle ledes av en brukerrepresentant (2014, s. 11). Denne praksisen er utbredt i og med at over halvparten av utvalgene

som inngår i denne undersøkelsen ledes av en brukerrepresentant (vedlegg 2). Dette er i tråd med en tankegang om at brukerne skal ta mer «kontroll» over utvalgets arbeid, altså at det representerer en slags maktforskyvning fra NAV til brukerrepresentantene. Vi må videre kunne anta at dette er mer enn symbolikk, men at det også får konsekvenser for hvordan utvalget arbeider, inkludert hvilke saker som tas opp og hvordan disse behandles.

Ut fra dette skulle vi kanskje kunne forvente at brukerutvalg ledet av brukerrepresentanter medfører høyere opplevd brukermedvirkning fra begge parter perspektiver. Hvorfor finner vi da det motsatte bildet fra de NAV-ansattes perspektiv? Vi kan tenke oss en del mekanismer som kan bidra til å forklare det. For det første, kan det hende at NAVs interne drifts- og utviklingsprosesser får en sterkere forbindelse til arbeidet i brukerutvalget når leder(e) i NAV er ansvarlig for begge aktiviteter. Det kan eksempelvis være at NAVs ledelse av utvalget bidrar til å gjøre utvalget til en mer aktiv aktør i utviklingsprosesser, ved at utvalget får relevante saker til riktig tid. Motsatt, kan NAVs ledelse kanskje redusere omfanget av saker som NAV kan gjøre lite med dersom ledelse av utvalget har sammenheng med hvilke saker som tas opp. Det at NAV-ansatte i lokalkontorene vurderer brukermedvirkningen som lavere enn for andre nivåer, kan være et uttrykk for at en diskuterer saker som det er lite handlingsrom for å gjøre noe med lokalt (Alm Andreassen 2009, s. 85).

For det andre, kan det være at ledere i NAV tar et større eierskap til brukerutvalgets hensikt og suksess når de selv leder utvalget, altså at de er mer oppmerksomme på brukerutvalgets arbeid enn når brukerrepresentantene selv har ledelsen. For det tredje, kan vi ikke utelukke at det å selv lede utvalget forsterker egen vurdering av utvalgets innflytelse, og at vi i tilfelle også ser en slik tendens blant brukerrepresentantene. Kanskje er det dermed et element av «positiv selvevaluering» i den opplevde brukermedvirkningen, uten at dette nødvendigvis reflekterer den reelle brukermedvirkningen.

Selv om det fra et demokratisk synspunkt er gode årsaker til at brukerrepresentanter bør lede utval-

gene, er det altså også mulig å argumentere for at NAVs ledelse kan være fordelaktig. Samtidig kan vi ikke utelukke at positiv selvevaluering medfører skjevheter i svarene.

### **Saksåpenhet – hva skal på agendaen?**

«Saksåpenhet» forstår vi som en pekepinn på i hvor stor grad brukerrepresentantene selv har anledning til å fremme de sakene de ønsker i utvalget. Sammenhengen mellom saksåpenhet og opplevd brukermedvirkning varierer også med hvem som svarer. Blant brukerrepresentantene har svært høy grad av saksåpenhet positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning, mens det motsatte synes å være tilfelle fra NAV-ansattes perspektiv. Er det dermed slik at saksåpenhet styrker brukermedvirkningen, slik som resultatene blant brukerrepresentantene tilsier, eller svekker den, slik resultatene blant NAV-ansatte tilsier?

Mekanismer som taler for brukerrepresentantenes synspunkt, er at en mer åpen tilgang til agendaen tillater brukerrepresentantene å ta opp saker som kanskje er ubehagelige for NAV, som kanskje NAV helst vil unngå, eller saker som har en sterkere brukerorientering. Slik sett har brukerrepresentantene en mulighet til å presse frem diskusjoner, og kanskje endring, på områder som kanskje ikke i utgangspunktet er en prioritet hos NAV. Brukerutvalgene vil i en slik setting fungere som en pressgruppe for å få gjennomslag for saker som brukerne mener er viktige. Spørsmålet er imidlertid om de når igjennom. Siden brukerutvalgene har en rådgivende funksjon, er det fortsatt opp til NAV å velge om slike saker hensyntas eller ikke.

På den andre siden, kan det være gode grunner for NAV til å ikke ville ha enkelte saker på agendaen. Kanskje er det lite NAV kan gjøre på det området hvor saken tas opp, altså at saken tas opp på eksempelvis feil nivå i organisasjonen (Alm Andreassen 2009, s. 85). Det er også mulig at stor grad av saksåpenhet fortrenger saker som NAV ønsker å diskutere, eller at mange saker hindrer utvalget i å sette seg grundig inn i saker; altså at informasjonen ikke følges av en diskusjon. Kanskje er det også et uttrykk for at utvalget ikke har en overordnet plan for sitt arbeid, men benytter tiden på de saker som måtte dukke opp.

Det er verdt å understreke at forskjellene mellom partene omhandler høye nivåer av saksåpenhet og at undersøkelsen indikerer at deltakerne i stort sett alle utvalg har gode muligheter til å få saker på agendaen. Funnene tilsier derfor at det først er ved høye nivåer av saksåpenhet at den opplevde brukermedvirkningen er forskjellig mellom partene.

### **Et samarbeidsklima som fremmer endring?**

Deltakertrygghet, altså at det er et visst samhold, takhøyde og rom for diskusjoner i utvalget, har positiv sammenheng med NAV-ansattes vurdering av brukermedvirkningen, men ingen sammenheng med brukerrepresentantenes. En kunne kanskje forvente det motsatte, at den opplevde brukermedvirkningen er bedre fra brukerrepresentantenes synspunkt når de i større grad er i et samarbeidsklima som oppleves trygt. Men det kan også være at sannsynligheten for at brukerutvalgene trekkes mer inn i NAVs innovasjonsprosesser er høyere når NAV-ansatte selv opplever deltakertrygghet i utvalget, og at dette er årsaken til at vi ser denne effekten fra NAVs side. Kanskje er også NAV generelt mer komfortable med å åpne seg opp for, og ta opp vanskelige saker i utvalget, når takhøyden er stor. I utvalg hvor flere NAV-ansatte deltar er ikke nødvendigvis disse mer samsnakket enn det brukerrepresentantene er, og NAV kan av den grunn også ha behov for høy grad av deltakertrygghet. Vi kan anta at rollene er noe forskjellig: brukerrepresentantene deltar som selvstendige representanter, mens de NAV ansatte jobber i en hierarkisk organisasjon.

Innovasjonsstøtte, altså at en i utvalget tar seg tid til å kritisk diskutere løsninger, ser samtidig ut til å ha positiv sammenheng med opplevd brukermedvirkning for begge parter. Jo sterkere deltakerne opplever støtte til kritiske diskusjoner som retter seg mot nye måter å løse utfordringene på, jo større blir opplevelsen av medvirkning. Ved situasjoner der innovasjonsstøtten er høy, erfarer begge parter at brukermedvirkningen er meget god. Dette funnet er i tråd med tilsvarende funn fra innovasjonsstudiefeltet (Anderson mfl. 2014; Hülshager mfl. 2009). På en måte er det ikke overraskende at et samarbeidsklima preget av at en bruker tid på å kritisk diskutere saker har sammenheng med opplevd brukermedvirkning. På den annen side, er motsatsen til innovasjonsstøtte trolig et arbeidsklima

mer preget av informasjonsutveksling enn drøfting. Det kan tyde på brukerutvalgenes påvirkningskraft blir større når en går grundigere inn i saker i form av en konstruktiv diskusjon.

### **Grunnlag for videre refleksjoner om utvalgsarbeidet**

Vi finner altså i en del tilfeller at brukerrepresentanter og NAV-ansattes vurdering av om utvalgene påvirker og bidrar til forbedring av NAV kan ha sammenheng med en del aspekter knyttet til sammensetning og samarbeidsklima. Det at den opplevde brukermidvirkningen varierer, og at det kan være ulike årsaker til dette, reflekterer funn fra tidligere undersøkelser. I vår analyse finner vi imidlertid at disse sammenhengene også varierer med hvilken part i utvalget vi spør. Det reflekterer kanskje Ekspertgruppens (2014, s. 86) påpekning om at det er behov for en sterkere felles forståelse for brukerutvalgenes arbeid.

Brukermedvirkning dreier seg blant annet om å gi innflytelse til brukerne, og slik sett skulle vi kanskje kunne forventet at trekk ved utvalgene som tilsier at brukerne har stor innflytelse teller positivt for den opplevde brukermidvirkningen. Vi finner imidlertid at både det at brukerrepresentanter selv leder utvalget og at det er høy grad av mulighet til å få saker på dagsordenen, ikke har positiv sammenheng med opplevd brukermidvirkning fra NAVs side.

Når det gjelder de to aspektene ved samarbeidsklima, ser det ut til at deltakertrygghet er viktigst for NAV-ansatte. Fra begge parter perspektiv ser det imidlertid ut til at innovasjonsstøtte har stor sammenheng med

opplevd brukermidvirkning. Dette dreier seg om at deltakerne i utvalget opplever at de har støtte til, og at utvalget tar seg tid, til kritiske og konstruktive diskusjoner. Det kan tyde på at det er samarbeidsklimaet i utvalget, mer enn sammensetning, som påvirker den opplevde brukermidvirkningen mest.

Vår analyse har forhåpentligvis belyst spørsmål som kan få implikasjoner for videre arbeid med strategien for brukermidvirkning i NAV og kanskje har vi reist spørsmål som bør ses nærmere på i andre studier og ved andre metoder. Vi ser også for oss at denne studien kan benyttes til fruktbare diskusjoner om brukermidvirkning i de enkelte brukerutvalg. Hovedspørsmålet bør være hvordan brukerutvalget gjennom sitt arbeid kan bidra til å forbedre NAV. Funnene våre tilsier at et godt samarbeidsklima, især det 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 brukermidvirkning. En viktig utfordring til utvalget er dermed hvordan de kan skape et godt samarbeidsklima. I tillegg til mellommenneskelig respekt og faktorer som møteledelse er det naturlig å også komme inn på hvordan en legger opp sakene, og om en skal fokusere mer på noen saker enn andre. Et annet viktig spørsmål er dermed hvordan sammensetning og organisering fremmer brukermidvirkning. På disse områdene er det få anbefalinger å hente fra denne studien. Men vi reiser flere spørsmål som vi med fordel mener kan diskuteres i brukerutvalget. Disse kan brukes til å blant annet reflektere rundt hvilken part som bør lede utvalget og om stor saksåpenhet kan ha sine uheldige sider.

## Referanser

- Alm Andreassen, Tone (2009) *Brukermedvirkning i NAV: Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, Tone, Eric Breit og Sveinung Legard (2012) *Opplæringsprogram for brukerrepresentanter i NAV: En evaluering på oppdrag fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andersen, Jan (2011) *Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå* (Forskningsrapport nr. 143/2011). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Anderson, Neil R., Kristina Potočnik og Jing Zhou (2014) «Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework». *Journal of Management*, 40 (5), 1297-1333.
- Anderson, Neil R. og Michael A. West (1998) «Measuring climate for work group innovation: development and validation of the team climate inventory». *Journal of Organizational Behavior*, 19, 235-258.
- Baregheh, Anahita, Jennifer Rowley og Sally Sambrook (2009) «Towards a multidisciplinary definition of innovation». *Management Decision*, 47 (8), 1323-1339.
- Burke, Michael J. og William P. Dunlap (2016) «Estimating Interrater Agreement with the Average Deviation Index: A User's Guide». *Organizational Research Methods*, 5 (2), 159-172.
- Darsø, Lotte (2011) *Innovationspædagogik: kunsten at fremelske innovationskompetence*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Ekspertgruppen (2014) *Brukernes møte med NAV: delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Elster, Jon (1989) *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Froehle, Craig M og Aleda V Roth (2007) «A Resource-Process Framework of New Service Development». *Productions and Operations Management*, 16 (2), 169-188.
- González-Romá, Vicente, José M. Peiró og Núria Tordera (2002) «An examination of the antecedents and moderator influences of climate strength». *Journal of Applied Psychology*, 87 (3), 465-473.
- Grimen, Harald (2004) *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haualand, Hilde og Anne Inga Hilsen (2014) *Brukermedvirkning i NAV - hvor er vi nå? Evaluering og videreutvikling. Første intervjurunde og refleksjonsamling*. Oslo: Fafo.
- Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hilsen, Anne Inga og Sol Skinnarland (2015) *Et bedre NAV for brukerne: Modell for brukermedvirkning i NAV*. Oslo: Fafo.
- Hülshager, Ute R., Neil Anderson og Jesus F. Salgado (2009) «Team-level predictors of innovation at work: A comprehensive meta-analysis spanning three decades of research». *Journal of Applied Psychology*, 94 (5), 1128-1145.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1974) «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases». *Science*, 185 (4157), 1124-1131.
- Kirkebøen, Geir (2013) «Kan vi stole på fagfolks skjønn?». I Anders Molander og Jens-Christian Smeby (red.) *Profesjonsstudier II* (s. 27-43). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kuenzi, Maribeth og Marshall Schminke (2009) «Assembling Fragments Into a Lens: A Review, Critique, and Proposed Research Agenda for the Organizational Work Climate Literature». *Journal of Management*, 35 (3), 634-717.

Mehmetoglu, Mehmet og Tor Georg Jakobsen (2017) *Applied Statistics in Stata*. London: Sage.

Mize, Trenton (2019) «Best Practices for Estimating, Interpreting, and Presenting Nonlinear Interaction Effects». *Sociological Science*, 6, 81-117.

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.

Osborne, Stephen P., Zoe Radnor, Tony Kinder og Isabel Vidal (2014) «Sustainable Public Service Organisations: A Public Service-Dominant Approach». *Society and Economy*, 36 (3), 313-338.

Osborne, Stephen P., Zoe Radnor og Kirsty Strokosch (2016) «Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?». *Public Management Review*, 18 (5), 639-653.

Osborne, Stephen P. og K Strokosch (2013) «It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives». *British Journal of Management*, 24, S31-S47.

Riksrevisjonen (2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV. Dokument 3-serien (2011–2012)*.

Skog, Ole-Jørgen (2004) *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Spector, Paul E. (2006) «Method Variance in Organizational Research: Truth or Urban Legend?». *Organizational Research Methods*, 9 (2), 221-232.

Van de Ven, Andrew H., Douglas E. Poleey, Raghu Garud og Sankaran Venkataraman (2008) *The Innovation Journey*. New York: Oxford University Press.

Wasserstein, Ronald L., Allen L. Schirm og Nicole A. Lazar (2019) «Moving to a World Beyond «p < 0.05»». *The American Statistician*, 73, 1-19.

Williams, Richard (2012) «Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects». *Stata Journal*, 12 (2), 308-331.

## Vedlegg 1: validering av aggregering til utvalgsnivå

Som nevnt i «Statistiske metoder» validerer vi grunnlaget for aggregering fra individ- til utvalgsnivå med statistiske indikatorer. Dette kan forstås som tester på om det er tilstrekkelig systematisk variasjon i svarene på utvalgsnivå til at en aggregering kan forsvares, altså at svarene er noe mer enn tilfældigheter på individnivå. Det finnes flere slike tester. I vedlegg 2 rapporterer vi  $AD_{(G)}$ , «average deviation index», som er en indikator for gruppeuenighet (Burke og Dunlap 2016; f.eks. benyttet i González-Romá mfl. 2002). Enkelt sagt sier indikatoren noe om i hvor stor grad svarene som tilhører utvalgsnivået avviker fra gjennomsnittet. Tommelfingerregelen er at verdien bør være mindre enn 1 (dersom svarene ligger på en sekspunktsskala) for at vi skal kunne påstå at en variabel uttrykker en egenskap ved brukerutvalget. Vi har også fulgt med på (men ikke rapportert) en annen indikator med tilsvarende formål, den såkalte  $r_{wg}$ , som er en mye brukt indikator for gruppeuenighet. Her er tommelfingerregelen at den bør være større enn 0,7 (Anderson og West 1998, s. 238). Resultatene tilsier at disse kravene er oppfylt (se vedlegg 2).

## Vedlegg 2: beskrivende statistikk for variabler som inngår i analysen

|                                                                     | Individnivå        |          |                 |                    | Gruppenivå         |          |        |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------|----------|-----------------|--------------------|--------------------|----------|--------|
|                                                                     | gj.snitt / prosent | st.avvik | Cronbachs alpha | Aggregeringsmetode | gj.snitt / prosent | st.avvik | ADM(j) |
| <b>Avhengig variabel</b>                                            |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
| Opplevd medvirkning (består av:)                                    | 3,9                | 1,2      | 0,7             |                    |                    |          |        |
| «Arbeidet i utvalget bidrar til å forbedre NAV»                     | 4,4                | 1,4      |                 |                    |                    |          |        |
| «NAV endrer praksis etter innspill fra brukerutvalget»              | 3,2                | 1,1      |                 |                    |                    |          |        |
| <b>Sammensetning</b>                                                |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
| Erfaring (hvor lenge har du vært i dette utvalget?)                 | 3,3                | 1,0      |                 | gj.snitt           | 3,1                | 0,7      |        |
| Mangfold (utv. består av personer som repr. ulike brukergr.)        | 4,6                | 4,6      |                 | gj.snitt           | 4,5                | 0,9      | 0,9    |
| <b>Leder (hvem leder utvalget:)</b>                                 |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
|                                                                     |                    |          |                 | typetall           |                    |          |        |
| Brukerrepresentant                                                  |                    |          |                 |                    | 60,0               | 7,0      |        |
| Leder fra NAV                                                       |                    |          |                 |                    | 40,0               |          |        |
| <b>Nivå (fra bakgrunnsdata:), %</b>                                 |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
| Sentralt                                                            |                    |          |                 |                    | 2                  | 0,3      |        |
| Hjelpemiddelsentraler                                               |                    |          |                 |                    | 24                 | 14,0     |        |
| Fylker                                                              |                    |          |                 |                    | 20                 | 11,0     |        |
| Lokalt                                                              |                    |          |                 |                    | 54                 | 40,0     |        |
| <b>Ungdom (hvor mange personer under 30 år i utvalget?)</b>         |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
|                                                                     |                    |          |                 | typetall           |                    |          |        |
| Ingen                                                               |                    |          |                 |                    | 64                 |          |        |
| Noen                                                                |                    |          |                 |                    | 36                 |          |        |
| <b>Tiltredende (sum av leder i NAV, medarb. i NAV, KS og andre)</b> |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
|                                                                     | 2,7                | 0,7      |                 | gj.snitt           | 2,5                | 0,8      |        |
| Antall medlemmer (inkl NAV-ansatte, ekskl. vara; bakgrunnsdata)     |                    |          |                 |                    | 10,1               | 5,3      |        |
| <b>Saksmengde og åpenhet</b>                                        |                    |          |                 |                    |                    |          |        |
| Saksmangfold (sum av 9 ulike typer saker som behandles i utvalget)  |                    |          |                 | typetall           | 4,8                | 2,2      |        |
| Saksåpenhet (består av:)                                            | 5,2                | 0,9      | 0,8             | gj.snitt           | 5,2                | 0,5      | 0,5    |

|                                                                              | Individnivå           |          |                    | Aggregerings-<br>metode | Gruppenivå            |          |        |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------|--------------------|-------------------------|-----------------------|----------|--------|
|                                                                              | gj.snitt /<br>prosent | st.avvik | Cronbachs<br>alpha |                         | gj.snitt /<br>prosent | st.avvik | ADM(j) |
| «Vi tar opp de sakene vi ønsker i utvalget»                                  | 5,1                   | 1,1      |                    |                         |                       |          |        |
| «Alle har mulighet til å få saker på dagsorden før møtene»                   | 5,4                   | 0,9      |                    |                         |                       |          |        |
| <b>Samarbeidsklima</b>                                                       |                       |          |                    |                         |                       |          |        |
| Deltakertrygghet (består av:)                                                | 4,4                   | 1,0      | 0,9                | gj.snitt                | 4,4                   | 0,6      | 0,6    |
| «Vi (både medlemmer og tiltredende) har et sterkt samhold i brukerutvalget»  | 3,9                   | 1,3      |                    |                         |                       |          |        |
| «Vi holder hverandre oppdaterte om saker som angår brukerutvalget»           | 3,8                   | 1,4      |                    |                         |                       |          |        |
| «Vi forstår og respekterer hverandre»                                        | 5,0                   | 1,1      |                    |                         |                       |          |        |
| «Vi kan ha ærlige diskusjoner om hvordan arbeidet i brukerutvalget fungerer» | 4,8                   | 1,2      |                    |                         |                       |          |        |
| Innovasjonsstøtte (består av:)                                               | 4,4                   | 1,04     | 0,8                | gj.snitt                | 4,3                   | 0,6      | 0,8    |
| «Vi stiller kritiske spørsmål om hvordan NAV løser oppgavene sine»           | 4,7                   | 1,2      |                    |                         |                       |          |        |
| «Vi i brukerutvalget søker etter nye måter å løse utfordringer på»           | 4,2                   | 1,4      |                    |                         |                       |          |        |
| «Vi bruker nok tid til å diskutere og utvikle nye ideer/løsninger»           | 3,8                   | 1,4      |                    |                         |                       |          |        |
| «Vi får bistand fra ledere og ansatte i NAV når vi ønsker det»               | 4,9                   | 1,2      |                    |                         |                       |          |        |
| <b>Respondent: bruker eller NAV-ansatt, %</b>                                |                       |          |                    |                         |                       |          |        |
| Brakerrepresentant                                                           | 68                    | 2,7      |                    |                         |                       |          |        |
| NAV-ansatt                                                                   | 32                    | 2,7      |                    |                         |                       |          |        |
| Antall observasjoner (n)                                                     | 293                   |          |                    |                         | 50                    |          |        |