

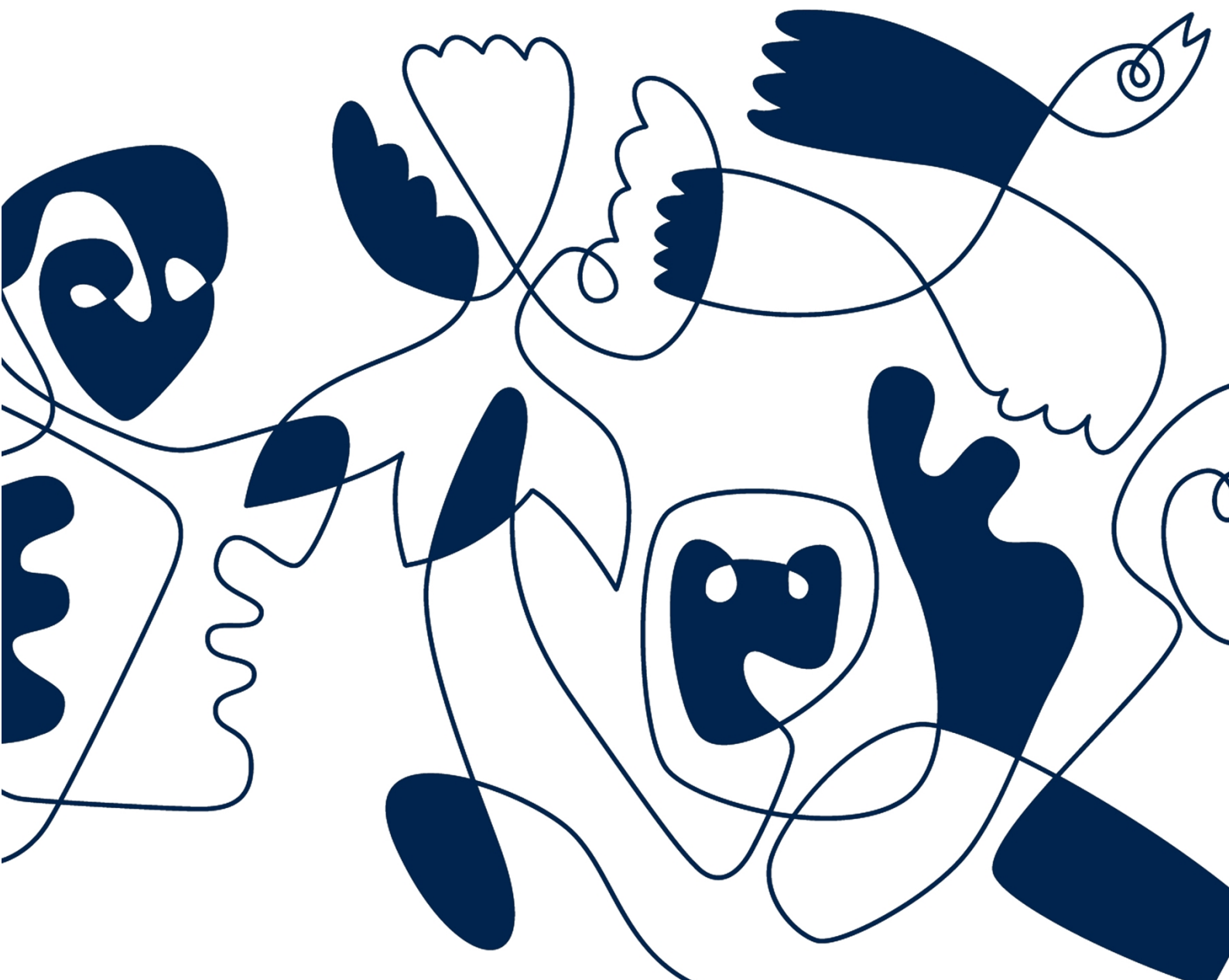


- virker til Nordlands beste

Involveringsprosjektet i Nav

Sluttrapport

Prosjektleder seniorrådgiver Hildegunn Estensen
Prosjektperiode 2016-2018





Sluttrapport Involveringsprosjektet i Nordland

Rapport fra Nordland om bruken av stimuleringsmidler til Styrket involvering av pasienter, brukere og pårørende i tilsyn og hvilke erfaringer vi har gjort gjennom dette.

Søknaden

9. desember 2015 søkte Fylkesmannen i Nordland om å få midler for å legge til rette for at noen av tjenestenes brukere fikk anledning til å vurdere tjenesten på en måte som ligner den som kommunen selv skal gjennomføre. Utgangspunktet var at vi hadde erfart at valg av tema og form for tilnærming har hatt betydning for om tilsyn opplevdes meningsfullt. De samme forhold har også fått betydning for kontorenes forbedringsarbeid i etterkant. Vi erfarte at kontorene som gjennomførte egenrevisjonstilsyn fikk eierskap til prosessen og derfor lærte mer av denne typen tilsyn enn av ordinær systemrevisjon.

Vi ønsket å videreføre dette og videreutvikle ved at også de som mottok tjenestene, brukerne, skulle få anledning til å vurdere tjenestene. Vi hadde en tanke om at brukernes stemme, de som har kjent på kroppen hvordan tjenesten fungerer eller ikke, ville være et godt supplement til Nav-kontorenes egne vurderinger. Vi hadde tro på at brukernes stemme ville gi oss tilbakemeldinger og erfaringer som kunne vært nyttige i planlegging og gjennomføring av fremtidige tilsyn. På søknadstidspunktet hadde vi ingen klar formening om hvordan dette kunne gjennomføres i praksis, men tenkte å bruke første del av 2016 til planlegging og utvikling av verktøy for gjennomføringen. Vi skjønnte at slike intervjuer ville bli tidkrevende, men hadde en idé om at Fylkesmannen kunne framstå som en nøytral part i dette og på denne måten få fram viktig informasjon for kommunene i deres forbedringsarbeid.

Forberedelsene til brukerintervju

Vi utformet brev til potensielle intervjuobjekt og spørreskjema for brukerintervju, med utgangspunkt i materiale fra Helsetilsynet. Vi tok utgangspunkt i intervjuguider for bruk i egenrevisjonstilsyn for kommunene i forbindelse med tilsyn om tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav til personer mellom 17 og 23 år. Vi fikk, ved hjelp fra Nav Bodø, kontakt med to unge brukere som hjalp oss med forenkling/omskrivning av brev og enkelte spørsmål i spørreskjemaene.

Gjennomføringen

Vi har fra høsten 2016 gjennomført brukerintervju med unge sosialhjelpsmottakere i 6 kommuner. I 5 av kommunene har vi gjort det i forbindelse med egenrevisjon på tema Tjenester etter lov om sosiale tjenester i Nav til personer mellom 17 og 23 år og i den 6. i forbindelse med systemrevisjon med tema: Kommunes bruk av vilkår om aktivitet for personer under 30 år etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 20a. I tillegg har vi i en av kommunene gjennomført intervjuer under 2 ganger, med ca. 1 ½ års mellomrom.

Vi har snakket med/intervjuet til sammen 76 unge. De fleste av disse i direkte møter med dem, men noen få har gjennomført intervju over telefon.

Vi har også gjennomført brukerintervju, etter samme lest, i forbindelse med ROP-tilsyn i tre kommuner. Her har vi i tillegg intervjuet brukerrepresentanter i alle kommunene.



I tillegg gjennomførte utvalgte ungdommer i Vefsn kommune et opplegg på bestilling fra Fylkesmannen og involveringsprosjektet, en fokusdag. Her samlet de unge sosialhjelpsmottakere for å få svar på mye av det samme som vi har spurt om i intervjuene. Dette ble gjort utelukkende av ungdom, som selv har erfaring med tjenestene i Nav. Etter fokusdagen lagde de en rapport, som ble presentert for Nav Mosjøen i et personalmøte for hele kontoret. Prosjektleder for involveringsprosjektet i Nordland deltok på to møter i Mosjøen, i forkant av fokusdagen. I disse møtene fortalte vi ungdommene om tilsyn, hvordan det vanligvis foregår, om arbeidet vårt med involveringsprosjektet og om hva vi ønsket at de skulle finne ut av og ha med i rapporten. På det andre møtet presenterte de unge hvordan de har tenkt å få fram deltakernes erfaringer på fokusdagen og hva de ville fokusere på. De ville selv rekruttere deltagere til fokusdagen, men ønsket noe hjelp fra oss. Vi ba derfor om liste over unge sosialhjelpsmottakere siste måneder og gjorde en henvendelse til et utvalg av disse med informasjon om fokusdagen.

Utplukk av unge og kontakt for intervjuavtaler

Vi ba om lister over samtlige i målgruppen for tilsynene i god tid og sendte brev til tilfeldig utvalgte. Vi forsøkte så langt det var mulig å få fordeling etter kjønn, etnisitet og å få med noen unge som hadde egne barn.

De vi plukket ut fikk brev om hva vi ville og hvorfor. Vi leide møterom på lokale hotell for å tilby nøytral møteplass, der de ikke ville bli gjenkjent av Nav-ansatte. I brevet skrev vi også at de som møtte oss som takk ville få gavekort på spisested og kinobilletter.

Etter at brevene var kommet til mottaker, kontaktet vi hver enkelt per telefon eller SMS. I noen tilfeller brukte vi kanaler via sosiale media også. Noen hadde enten ikke mottatt brevene, eller hadde ikke lest dem, allikevel opplevde vi god respons fra de fleste. Noen trengte tid på å bli trygge på våre hensikter og noen få takket nei. De stedene vi ikke fikk nok avtaler til å fylle den avsatte tiden, ringte vi flere fra de tilsendte listene, slik at vi fikk mange nok til at det ble et representativt utvalg i hver kommune. Noen få valgte at vi skulle møtes annet sted enn på hotellet, så vi hadde noen samtaler i hjem, på hybler og på arbeids- eller tiltakssted. Vi sendte spørreskjemaet vi skulle bruke i intervjuet til hver enkelt, slik at de som ville det kunne forberede seg på hva vi skulle snakke om.

Vi gjorde avtale med alle om at de skulle få påminning om avtalene og at vi skulle dekke eventuelle reisekostnader for dem. Vi sendte SMS-påminning kvelden før avtale og noen timer før avtale samme dag.

Hva vi undersøkte om hvordan brukerne opplevde tjenestene

Vi ville gjennom brukerintervju undersøke om de unge opplevde å bli avvist og om det ble undersøkt hvorvidt de faktisk hadde nok penger til å klare seg, om de var alene og lignende. Fikk den unge den informasjonen som han/hun trengte for å kunne levere nødvendig dokumentasjon ved søknaden? Hvor henter de unge sin kunnskap om Nav? Hvor delaktige var de i kartleggingen av sin egen situasjon og ble svarene deres gjenstand for utforskning? Hadde de gjennomgått behovs- og arbeidsevnevurdering og hadde de forstått hva dette eventuelt betydde i forhold til egne rettigheter og plikter? Hvem satt agenda for samtale i møtene med Nav? Hvilken opplevelse hadde de av råd- og veiledning de fikk, ble deres «bestillinger» tatt på alvor, ble de vage «bestillingene» fanget opp? Var Nav-veileder tilgjengelig? Dersom den unge ikke møtte opp, ble de etterlyst? Ble det satt av tilstrekkelig tid i møtene med Nav?



Gjennomføringen av intervjuene

Vi brukte tid i begynnelsen av hvert møte til å gjenfortelle hva vi skulle gjøre, hvorfor vi gjorde det og hvilken betydning dette kunne få for andre unge brukere av Navs tjenester. Vi brukte tid på å skape en trygg og god atmosfære og gjorde det klart at møtet ikke ville få betydning for deres egne saker, med mindre de selv tok opp noe av dette med sin veileder.

Hva vi satt igjen med etter intervjuene

Etter intervjurundene satt vi med kunnskap om unge som i alt for liten grad ble kartlagt og som opplevde at deres henvendelser ofte ikke ble tatt tilstrekkelig alvorlig. Mange opplevde seg som gitt opp av Nav eller at de ikke fikk anledning til å fortelle om det som var utfordrende, hva de trengte hjelp til og hva som var deres ressurser eller ønsker. I møtet med oss framsto alle som motiverte med ønsker om å leve meningsfulle liv med arbeid og etter hvert familie. Men de fleste ga samtidig uttrykk for mye resignasjon og skuffelse. De fortalte at de opplevde at Nav ikke ga dem nødvendig informasjon og at de i alt for stor grad ble overlatt til seg selv og til å finne ut av ting selv. Kun en liten håndfull av de vi snakket med hadde, etter vår vurdering, behov for standard innsats fra Nav. Vi opplevde det som påfallende at de som hadde mest hjelp fra sin veileder, eller hadde en egen tilgjengelig veileder, var de som hadde minst behov for hjelp.

De unge vi snakket med fant det vanskelig å skille mellom ytelser og hvilke områder den enkelte veileder hadde ansvar for. Når de unge henvendte seg til Nav forventet de at alle som jobber der kjenner systemene, hadde kunnskap om det meste og kunne svare på det meste.

Vi ser ikke behovet for å gå nærmere inn på konkrete funn i denne rapporten da det er metodikken som er tema og ikke hva som ble avdekket.

Hvordan vi brukte funn fra intervjuene i tilsynsarbeidet

Kommunene valgte å samles for å gjennomgå funn fra intervjuene med brukerne. I den første kommunen vi var i, fikk kontorets leder velge hvorvidt de ville høre vår oppsummering før eller etter presentasjonen de skulle ha sammen med andre kommuner. De hadde ingen konkrete ønsker, så valget falt på dagen etter presentasjonen. Vi deltok i dette møtet sammen med vårt tilsynsteam og de kommunene i regionen som hadde gjennomført egenvurdering. En av de andre kommunenes Nav-leder sa: «Det er jo ikke sikkert at vi ville fått de samme svarene om vi hadde spurt ungdommen». Med dette som bakteppe presenterte vi det vi hadde hørt fra de unge neste dag. Vår presentasjon stemte dårlig med den vurderingen kontoret selv hadde gjort og møtet endte med at kontorets ledere ba oss om å komme tilbake for å gjøre en ny intervjurunde på et senere tidspunkt, slik at de kunne få mulighet til å vise seg selv og oss at de kunne gi bedre tjenester og bedre opplevelser til de unge.

Vi avtalte å komme tilbake etter ca. ett år og brukte denne erfaringen til å bli mer bevisst på når og hvordan vi skulle presentere vår oppsummering for at det skulle gi ønsket læring og anspore til forbedringsarbeid.

Etter intervjurundene har vi laget oppsummeringer med tallfesting av hvor mange som svarte hva og utvalgte sitat fra de unge for å illustrere hvordan møtene med Nav har blitt opplevd. Disse har vi



gjennomgått med det enkelte kontor i forkant av deres presentasjon av egenvurdering. I tillegg har de har fått materialet for bruk i eget kontor ved videre arbeid med lukking av avvik de selv fant eller til bruk slik de selv ønsket det.

I kommunene der brukerintervju ble gjennomført som del av systemrevisjon, ble materialet brukt som del av tilsynets bakgrunnsmateriale og funn og kontoret fikk materialet presentert i fagmøte ved en senere anledning.

Hvordan kommunene brukte funn fra intervjuene

Vi har ikke lagt føringer på kommunene på hvordan de skulle bruke materialet de fikk etter våre intervjurunder. Vi har gitt dem oppsummeringene og overlatt til det enkelte kontor å finne ut om de skulle bruke det og hvordan.

Vi har hørt litt forskjellig fra de ulike kommunene om hvordan de valgt å bruke det de fikk presentert. En Nav-leder kalte alle i kontoret inn til møte neste dag og de hadde felles gjennomgang av det de unge hadde sagt og ble enige om at slik skal ikke de unge i vår kommune oppleve oss. I ett kontor la de opp plan for kompetanseheving og gjennomførte tiltak, blant annet systematisk arbeide med etiske problemstillinger, med bakgrunn i det de hadde fått presentert, for å styrke arbeidet med de unge.

Flere av lederne har gitt uttrykk for at det de fikk høre var rystende og at materialet ble brukt i flere sammenhenger for å skape en holdningsendring hos de ansatte og gi de unge bedre tjenester og opplevelser i møte med Nav.

Vi dro tilbake til den første kommunen etter ca. 1,5 år og gjennomførte ny intervjurunde tilsvarende de andre. Denne gangen opplevde vi utelukkende positive tilbakemeldinger og kunne med glede presentere kontoret for en oppsummering som ikke lignet den de hadde fått tidligere. På spørsmål om hva de konkret hadde gjort for å få til denne endringen, var det vanskelig å få svar. De fortalte at de hadde reagert med sjokk og vantro på presentasjonen fra første intervjurunde, men at de ikke var helt bevisst hvordan de hadde fått til forbedringen.

Hva sitter Fylkesmannen i Nordland igjen med etter involveringsprosjektet?

Vi har brukt mye tid på å få kontakt med de unge vi skulle intervju og det ble lange dager for å gjennomføre intervjuene på sted og tidspunkt som passet den enkelte unge. Vi har brukt lengre tid enn vi ville brukt dersom tilsynene ble gjennomført som egenvurderingstilsyn eller revisjonstilsyn, men vi sitter igjen med informasjon vi aldri ville fått tak i dersom vi ikke hadde deltatt i involveringsprosjektet. Ved revisjonstilsyn uten brukerintervju har vi liten mulighet til å få tilgang på informasjon om hvorvidt unge blir avvist når de henvender seg, om de får tilstrekkelig og tilpasset informasjon, om den enkeltes behov blir fanget opp og hvordan de opplever møtene med Navs ansatte. Det er vanskelig å bedømme forsvarligheten av tjenestene uten et mer helhetlig bilde og de unges brukernes stemme har vært en viktig brikke i dette puslespillet.

I egenvurderingene har vi opplevd at kontorene kan ha blinde flekker som gjør at de ikke ser hvordan de unges opplevelser av møter med Nav, i noen tilfeller, kan virke ødeleggende for de mulighetene Nav skal gi dem.

Underveis i prosjektet har vi blitt mer bevisst tilsynets begrensninger og har tatt brukerintervju med inn i alle de tilsynsaktivitetene der vi ser det er mulig og nyttig. Vi har også brukt materialet vi satt



igjen med i sosialfaglige fora i de ulike regionene, i ledermøter og når vi har blitt invitert utenfor fylket.

Vi søkte Helsetilsynet om midler til å delta i involveringsprosjektet fordi vi ønsket å videreutvikle vår rolle som myndighetsutøver ved tilsyn. Vi har et sterkt ønske om at de tilsynene vi gjennomfører skal oppleves som relevante, lærerike og nyttige for kommunene og Nav-kontorene, slik at brukerne får forsvarlige og best mulige tjenester. Ved å gjennomføre brukerintervju i det omfanget vi har gjort, opplever vi at vi har fått en ny dimensjon i tilsynsarbeidet og at vi har større tyngde når vi gjennomgår våre funn med kommunene.

Brukerintervju i forbindelse med tilsyn er blitt en naturlig del av vårt arbeid.