

Medvirkning fra borgere og brukere på velferdsfeltet

Bjørn Hvinden

(i samarbeid med Håkan Johansson, Växjö
Universitet & Rune Halvorsen, NOVA)

<http://www.reassess.no> & <http://www.nova.no>)

Kort om hvor vi kommer fra

Prosjekter om:

- Selvorganisering blant samfunnets utsatte grupper (1995-98)
- Politikken overfor romanifolket (taterne), i samarbeid med RFL (TL) (1996-2000)
- Aktivt samfunnsborgerskap og marginalitet (2001-05)
- Virksomheten til European Anti-Poverty Network (EAPN) & European Disability Forum (EDF) (pågående)
- Sivilsamfunnsdeltakelse i prosessene med å utforme nasjonale handlingsplaner for sosial inkludering i Sverige (pågående)

Et felt med mange nydannelinger og endringer på gang i Europa

- Forholdet mellom offentlig og frivillig sektor eller sivilsamfunn – inkludert sammenslutning av utsatte og vanskeligstilte – er satt på dagsorden både på nasjonalt og europeisk plan

For eksempel:

- *Compact-avtalen* (Storbritannia)
- *Udvalget for socialt udsatte* (Danmark)
- *Spelregelprocessen* (Sverige)

The Compact (Storbritannia)

- Etablert 1998
- Overenskomst for å fremme forståelse og tillit mellom myndighetene og frivillig sektor ("Voluntary & Community sector")
- Sistnevnte omfatter bl.a. sammenslutninger av (og for) utsatte & vanskeligstilte
- Premisser for offentlige støtte til og kontrakter med sektoren
- Oppfordrer til etablering av lokale *compacts*
- Sterk vekt på økning av sektorens effektivitet, styring og oppkvalifisering

Rådet for socialt udsatte (Danmark)

- Etablert av regjeringen i 2002
- Rådet har medlemmer både fra utsatte grupper og profesjonelle hjelpere
- Dominans av profesjonelle eksperter
- Skal være talerør for hjemløse, stoffmisbrukere, prostituerte, sinnslidende, alkoholmisbrukere og andre sosialt utsatte

Rådet for social udsatte (forts.)

- Oppgaver:
- Følge innsatsen overfor de svakeste gruppene
- Reise forslag om forbedret innsats overfor de svakeste
- Reise forslag om hvordan sivilsamfunnet kan dras sterkere i sosialt arbeid
- Utarbeide en årlig rapport om situasjonen for de svakeste gruppene

Spelregelprocessen (Sverige)

- Regjeringsbeslutning 6. sept. 2007
- Skal pågå til slutten av 2008
- Inspirert av det britiske *Compact*
- Målet er en liknende overenskomst mellom myndighetene og hele den ideelle sektoren
- Starter med den *sosiale* delen av frivillig sektor
- Skal gjøre tydeligere hvordan stat og sivilsamfunnsorganisasjoner ser på hverandre
- Betoner en selvstendig frivillig sektor; dens bidrag til sosial inkludering og selvstendig liv, og rolle som talerør for sosialt utsatte og utstøtte

Et felt med mange .. (forts.)

- **Borgernes agora** (Europaparlamentet, pågående)
- EU-kommisjonens løpende dialog med EAPN, EDF, og andre transnasjonale nettverk / sivilsamfunnsorganisasjoner
- EUs åpne koordineringsmetode (*OMC*) om sosial inkludering – nå del av *Progress*-programmet - forutsetter deltakelse fra sivilsamfunnsorganisasjoner i utarbeiding og oppfølging av nasjonale handlingsplaner

Borgernes Agora (EU-parlamentet)

- Etablert på konferanse 8.-9. nov. 2007
- Kanal for sivilsamfunnsinnspill direkte til EU-parlamentet
- Middel for EU-organene til å ha en åpen og jevnlig dialog og samrådning med sivilsamfunnet i Europa
- Dekke behov for mer deltakerdemokrati i Europa – svar på demokratisk underskudd i EU

Europarådet: Styrking av rollen til frivillig sektor

- Anbefaling fra ministerkomiteen om den rettslige statusen til ikke-offentlige organisasjoner ("NGOs") i Europa av 10. okt. 2007
- Selvstyrende organisasjoner
- Ikke underlagt offentlige myndigheters instruksjon (Art. 1.6)

Hvorfor en europeisk trend mot bruker- eller borgermedvirkning?

- Anerkjennelse og håndheving av menneskerettigheter blir tillagt økende vekt
- Sammenslutninger av personer med en utsatt eller vanskelig stilling i samfunnet står i større utstrekning fram i offentlighet og medier
- Bedre vilkår for danning av slike sammenslutninger enn før
- Kanskje større toleranse (eller likegyldighet?) overfor personer tilhørende utsatte grupper – mindre undertrykking, nedvurdering, skam og usynliggjøring enn før?

Hvorfor (forts.)

- Et resultat av mer mangfold; individualisme, delkulturer og varierte livsstiler - et velstandsfenomen?
- Eller: snarere bekymring for stor og kanskje tiltakende sosial eksklusjon midt oppe i den generelle velstanden?
- Internasjonal trend er fremmet av mer kontakt og læring over landegrensene – for begge parter
- Nasjonale myndigheter har inngått internasjonale forpliktelser om å involvere og samråde seg med berørte grupper

”Bruker” eller ”borger” – bare flisespikkeri?

- Folk kan være berørt av offentlig politikk på et område, uten å bruke en bestemt tjeneste
- Få, om noen, av oss har det å være bruker som en viktig del av vår identitet
- Politikk og lovverk for likebehandling & ikke-diskriminering har ”vernede grupper”, men ikke ”brukere”

”Bruker” eller ”borger” (forts.)

- Internasjonalt går trenden i retning av å anerkjenne forskjellighet og betone at alle mennesker er likeverdige borgere i samfunnet med rett til deltakelse og medbestemmelse
- Manneråkutvalget om nedbygging av funksjonshemmende barrierer ”Fra bruker til borger” (NOU 2001: 21)
- *Vurdering: Betegnelsen ”borger” er mest dekkende for målgruppen for nye medvirknings- og samrådningsordninger*

Hva kan en oppnå med borger- eller brukermedvirkning?

Middel for å fremme:

- *Inkludering*
- Etablere *broer til dem myndighetene ellers ikke når fram til*
- *Demokratisk med-eierskap* til politikk, tjenester og tiltak (styrke politikkenes legitimitet eller aksept)
- *Tillit* mellom borgere og myndigheter (styrke den sosiale kapitalen)

Hvorfor (forts.)

Kan en samtidig oppnå mål som en:

- Mer treffsikker offentlig politikk?
- Mer effektiv iverksetting?
- Overføring av oppgaver fra offentlig til frivillig sektor?
- Reduksjon i offentlige utgifter?
- Bedre offentlig styring?

Vurdering: Om slike mål kan oppnås – og samtidig – avhenger av hvordan medvirkningen legges opp og utformes

Noen funn fra tidligere forskning

- For sammenslutninger med utgangspunkt i utsatte grupper er kontakt, samråding og dialog med myndighetene viktige som muligheter for å:
- Oppnå *anerkjennelse* og *respekt* som meningsberettiget
- Formidle *hvordan offentlige politikk kan slå ut i praksis eller erfares av de berørte*
- Gjøre myndighetene *oppmerksom på udekkede behov*
- *Lufte kritikk, påpeke svikt og ansvarliggjøre myndighetene*
- Kreve *en annen politikk*, være *pådrivere* og gi innspill til *en annen utforming av tiltak og tjenester*

Noen varsomme karakteristikk av partene i slik kontakt

Talspersoner for sammenslutningene:

- Mye opplagret sinne og frustrasjon
- Fremmed for departemental uttrykksmåte
- Opptatt av rettferdighet, ikke gjeldende regelverk
- Vanskelig å forstå politiske og administrative oppdelinger & ansvarsforhold
- Utålmodighet og absolutte krav – ikke sans for de små og gradvise endringene

Karakteristikk (forts.)

Talspersonene for myndighetene:

- Tidvis dårlig skjult ambivalens overfor sammenslutningene og deres medvirkning
- Kritiske til om sammenslutningene "egentlig" er representative (mht, bredde, utvelgning, osv)
- Oppgitt over at sammenslutninger fra samme gruppe ikke alltid snakker med en stemme
- Opplever talspersonene for sammenslutningene som urimelige, overdrevent kritiske eller urealistiske

Forslag: Et kontaktutvalg

- Oppretting av et utvalg for jevnlig kontakt, samråding og dialog mellom offentlige myndigheter og organisasjoner som virker som talerør for utsatte og vanskeligstilte grupper
- Kontaktutvalget bør ha betydelig innslag av organisasjoner av og for personer som tilhører slike grupper

Noen mål & spilleregler for et slikt kontaktutvalg

- Bidra til regelmessighet og kontinuitet i gjensidig informasjon og rådgøring
- Forutsigbarhet – møteplan fastlagt i god tid
- Tilstrekkelig tid for høringer og tilbakemeldinger
- Arenaer for dialog og drøfting mellom myndigheter og sammenslutninger
- Gjensidig anerkjennelse
- Dialog, men toleranse for meningsforskjeller
- Sikre sammenslutningene uavhengighet: frihet til å kritisere offentlige myndigheter, også når de mottar offentlige tilskudd