

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Flyktningers møte med NAV

Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst

Tone Maia Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik og Arne Holm

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Tone Maia Liodden
Mariann Stærkebye Leirvik
Arne Holm

Flyktningers møte med NAV

Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst

NIBR-rapport 2023:1

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2022:11	Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway
NIBR-rapport 2021:14	Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov
NIBR-rapport 2019:4	Flyktninger i introduksjonsprogrammet – Hvilke erfaringer har de med å delta?

Publikasjonene finner du på
<https://www.oslomet.no/om/nibr/publikasjoner>

Tittel: Flyktningers møte med NAV
Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst

Forfatter: Tone Maia Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik og Arne og Holm

NIBR-rapport: 2023:1

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-383-4 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 202053

Prosjektnavn: Brukerreiser i NAV: Informasjon og tilgang for innvandrere med fluktbakgrunn

Oppdragsgiver: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektleder: Tone Maia Liodden

Referat: I studien utforsker vi hvordan NAVs kommunikasjonskanaler fungerer for innbyggere med fluktbakgrunn, med et særlig fokus på hvordan digitaliseringen av NAVs tjenester påvirker tilgjengelighet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2023

Antall sider: 121

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2023

Forord

I denne rapporten tar vi for oss kommunikasjonen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn. Datamaterialet er intervjuer med innbyggere, NAV-ansatte og tredjeparter som bistår innbyggere i kommunikasjonen med NAV. Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra NAV innenfor kategorien «Samhandling med brukere». Forskere ved NIBR, OsloMet tok initiativ til prosjektet, som deretter ble utviklet i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet og ansatte i etaten som har kompetanse på temaet. Tre NAV-kontorer har bistått under datainnsamlingen.

Tone Maia Liodden har vært prosjektleder og har gjennomført intervjuene sammen med Mariann Stærkebye Leirvik. Arne Holm bidro i første fase av prosjektet og i datainnsamlingen. Leirvik og Liodden har gjort analysene av datamaterialet og skrevet rapporten.

NIBR vil takke NAV for at vi har fått midler til å gjennomføre prosjektet. En spesiell takk rettes til ansatte ved de tre NAV-kontorene vi har samarbeidet med. Takk til Cecilie Glomseth og Kjersti Børsum, begge fra NAV, som har fungert som faglige sparringspartnere underveis i prosjektet. Vi er takknemlige for samarbeidet med Fredrik Aasgaard i NAVs FoU-seksjon, som har vært en lydhør og fleksibel støttespiller underveis i prosjektet. Takk til Hilde Fiva Buzungu for å ha håndplukket gode tolker, og for organisering av tolkeworkshop innledningsvis i prosjektet. Vi er takknemlige for de dyktige tolkene som jobbet sammen med oss i prosjektet, særlig Mekhati Habte og Eremias Negassie, som også lærte prosjektteamet om tolkebruk. Nora Gotaas ved NIBR har bidratt til prosjektet gjennom kloke og nyanserte innspill underveis i arbeidet – en stor takk til henne. Til sist vil vi takke alle informantene som har stilt opp og delt sine erfaringer – både innbyggere, NAV-ansatte og tredjeparter.

NIBR, november 2022

Kristian Tronstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
Summary	8
1 Innledning	12
1.1 NAVs kanalstrategi og digitalisering av tjenestene	12
1.2 Møtet mellom flyktninger og NAV	14
1.3 Studiens målsettinger	16
1.4 Begrepsbruk	17
1.5 Gangen i rapporten	17
2 Hva forteller tidligere forskning?	18
2.1 Digitalisering av velferdstjenester	18
2.2 NAVs møte med flyktninger	24
3 Metode	29
3.1 Bakgrunnsinformasjon om informantene	29
3.2 Rekruttering, anonymisering og bruk av sitater	30
3.3 Intervjuer	31
3.4 Tolkebruk	33
3.5 Analytisk framgangsmåte	33
4 Tredjeparters rolle i kommunikasjonen med NAV	35
4.1 Hvem er tredjepartene?	35
4.2 Tredjepartenes kompetanse	36
4.3 Hjelp fra andre: «Jeg har ikke noe valg»	37
4.4 Tett oppfølging og behovet for hjelp fra tredjeparter	39
4.5 Hvordan bistår tredjepartene?	39
4.6 Hva slags kvaliteter gjør tredjeparter attraktive?	47
4.7 Bistandsstrategier	49
4.8 Utfordringer med å hjelpe	50
4.9 Oppsummering	54
5 Digital kommunikasjon	56
5.1 Digitale kanaler – en oversikt	56
5.2 Få muligheter for digital dialog om sosialhjelp	57
5.3 Tredjeparters og innbyggers erfaringer med digital dialog	58
5.4 Veiledere er positive til kanalstrategi og digitalisering	62
5.5 Forutsetninger: Norsk, digitale ferdigheter og systemforståelse	63
5.6 Hvem snakker NAV med i de digitale kanalene?	64
5.7 Digital by default? Kartlegging av digitale ferdigheter	67
5.8 Når bør man <i>ikke</i> bruke digitale kanaler?	69
5.9 Innbyggerne skal digitaliseres	70
5.10 Målet om selvhjulpenhet	70
5.11 Mestrings- og prioriteringsstrategier i en digital hverdag	71
5.12 Oppsummering	75
6 Ikke-digital kommunikasjon med NAV	78
6.1 Kontaktsenteret	78
6.2 Direktenummer – en (usynlig) pilar i kanalstrategien?	82
6.3 Publikums-mottaket: Selvbetjente løsninger, selvhjulpne innbyggere	84
6.4 Fysiske møter	92
6.5 Skriftlig informasjon fra NAV	96
6.6 Oppsummering	100

7	Diskusjon: Digital til det motsatte er bevist?	103
7.1	Hvilke konsekvenser har økt bruk av digital kommunikasjon for NAVs dialog med innbyggere med fluktbakgrunn?	103
7.2	Hvordan påvirker kanalstrategien kommunikasjonen i de andre kanalene?	107
7.3	Hvilken rolle spiller tredjepartene i dialogen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn?	111
7.4	Tilgjengelighet og rettssikkerhet.....	113
7.5	En smalere dør inn til sosiale tjenester	114
7.6	Framtidsvisjoner og anbefalinger	114
	Referanser	117

Sammendrag

I denne studien utforsker vi hvordan NAVs kommunikasjonskanaler fungerer for innbyggere med fluktbakgrunn. Datamaterialet består av til sammen 76 intervjuer med tre grupper: innbyggere med fluktbakgrunn, NAV-ansatte og såkalte tredjeparter. Sistnevnte er personer som på ulike vis bistår innbyggere i deres kommunikasjon med NAV, for eksempel frivillige organisasjoner og personer i innbyggers nettverk. Målet med studien er å utvikle kunnskap som kan bidra til at personer i målgruppa får best mulig tilgang til informasjon, rettigheter og tjenester. Se diskusjonskapittelet (kap. 7) for drøfting av funnene og anbefalinger.

Selv om vi fokuserer spesielt på innbyggere med fluktbakgrunn, mener vi at resultatene av studien er av mer generell relevans. Studien sier noe om hvorvidt NAV greier å tilrettelegge kommunikasjonen med ulike grupper i tråd med målsettingen om likeverdige offentlige tjenester. Det innebærer blant annet at alle innbyggere skal ha lik tilgang til tjenestene og at kvaliteten skal være like god for alle. Resultatene vil være særlig relevante for å forstå utfordringer i dialogen mellom NAV og innvandrere mer generelt, men de kan også bidra til å belyse NAVs kommunikasjon med andre innbyggere som opplever utfordringer knytta til systemforståelse og digital kommunikasjon.

Digital kommunikasjon

De fleste veiledere er positive til digitaliseringen av NAVs tjenester, selv om de er oppmerksomme på at ikke alle innbyggere greier å benytte dem. Tredjepartene på sin side tegner et nokså dystert bilde av hvordan digitaliseringen påvirker kommunikasjon med innbyggere med fluktbakgrunn, antakelig fordi de har kontakt med dem som sliter mest med å kommunisere digitalt. Innbyggernes fortellinger bringer fram flere nyanser. En del innbyggere synes at NAVs digitale løsninger fungerer utmerket. De peker på at kommunikasjonen er effektiv og fleksibel og at man får raskt svar. Andre innbyggere mestrer bestemte digitale oppgaver, særlig om de utfører dem jevnlig. En tredje gruppe synes digital kommunikasjon er utfordrende og opplever fortvilelse og håpløshet i møte med forventninger om å kommunisere digitalt.

Våre funn tyder på at digitaliseringen av NAVs tjenester gjør NAV mer tilgjengelig for innbyggere som greier å bruke dem, samtidig som NAV ser ut til å ha blitt mindre tilgjengelig for innbyggere som har behov for andre former for kommunikasjon. Innbyggerne i vår studie som sliter med den digitale kommunikasjonen, har periodevis ikke hatt tilgang til andre kommunikasjonskanaler som kan kompensere for at de ikke mestrer digitale kanaler. Et sentralt funn er at det ikke finnes klare retningslinjer for *når* og *hva som skal til* for at veiledere bør velge andre kanaler enn de digitale. Det er opp til hver enkelt veileder å avgjøre når det skal benyttes andre kanaler, og det varierer når i prosessen det eventuelt gjøres.

Intervjuene med innbyggere, tredjeparter og NAV-ansatte viser at *begrensede norskerdigheter*, *lite systemkunnskap* og *lav digital kompetanse* utgjør de viktigste barrierene mot å ta i bruk digitale løsninger. Av disse er manglende systemforståelse ofte den mest avgjørende faktoren. Med andre ord vil det ikke nødvendigvis være tilstrekkelig med digital opplæring for at innbyggere skal greie å kommunisere digitalt med NAV.

Funnene tyder på at tredjeparter, særlig familie, venner og bekjente, tar mye ansvar for den digitale kommunikasjon mellom NAV og ikke-digitale innbyggerne. En konsekvens er at innbyggere *er tilsynelatende selvhjulpne* – de framstår som mer digitale enn de i realiteten er. Flere veiledere forteller at de vurderer innbyggernes digitale ferdigheter ut ifra kommunikasjonen i de digitale kanalene. Når mange innbyggere får bistand fra tredjeparter til å kommunisere digitalt, er det

sannsynlig at veiledere får et misvisende bilde av innbyggernes digitale og norskspråklige ferdigheter. En konsekvens kan være at utfordringer med digital kommunikasjon ikke blir tilstrekkelig synlige for NAV. Når andre kommuniserer på vegne av innbyggere, kan det også oppstå misforståelser om innbyggernes behov og ønsker. Bistand fra tredjeparter kan være problematisk med tanke på personvern, fordi tredjeparter kan få tilgang til sensitive opplysninger eller innloggingsinformasjon. Til sist kan det være uheldig at barn blir involvert i sensitive temaer når de kommuniserer på vegne av sine foreldre.

Flere veiledere forteller at de ønsker å prioritere innbyggerne som de mener har størst behov for oppfølging, men at mye av oppmerksomheten går til dem som tar hyppig kontakt, og som må besvares innen en tidsfrist. De digitale kanalene har ført til at terskelen for å ta kontakt med veileder har blitt lavere. Det er derfor sannsynlig at de digitale kanalene forsterker tendensen til at de som tar kontakt selv, blir prioritert. Den økte mengden henvendelser i digitale kanaler innebærer sannsynligvis en større arbeidsbelastning for veiledere. Det er derfor ikke gitt at digitaliseringen av tjenestene er ressursbesparende. Det er heller ikke gitt at ressursgevinsten går til dem som har størst oppfølgingsbehov.

Studien vår tyder på at veilederrollen i økende grad handler om å legge til rette for at innbyggere skal bli mest mulig selvbetjente. Flere veiledere forteller at mye av deres tid i arbeidshverdagen går med til å lære opp innbyggere i de digitale løsningene. Digitale ferdigheter anses for å være viktige også for at innbyggerne skal bli mer selvhjulpne ellers. Dialogen med NAV blir en arena for å øve seg på ferdigheter som er viktige i arbeidslivet og ellers i samfunnet. Selv om digital opplæring kan være en god investering, kan en mulig konsekvens være at det blir mindre tid til veiledning om rettigheter, plikter og tiltak enn tidligere, fordi såpass mye av dialogen med NAV brukes til digital opplæring.

Ikke-digital kommunikasjon med NAV

Samlet viser datamaterialet at direktenummer og ansikt-til-ansikt-møter er viktige kanaler for innbyggere med fluktbakgrunn, mens brev og kontaktsenteret (NAVs sentrale telefoniløsning) ser ut til å fungere mindre godt som kommunikasjonskanaler.

Direktenummer til veileder er en viktig kanal inn til NAV for innbyggere med fluktbakgrunn. Veiledere som har små porteføljer gir i stor grad sitt direktenummer, mens veiledere med store porteføljer gjør det unntaksvis og på eget initiativ. Oppfatningen blant veiledere som har større porteføljer, er at de som hovedregel *ikke skal* gi nummeret sitt til innbyggere, men flere NAV-ansatte synes det er mer effektivt å gi innbyggerne sitt direktenummer. Når veiledere gjør det, er det tilpasninger de gjør på eget initiativ, men som ikke blir gjort systematisk. En konsekvens kan være at NAVs tilgjengelighet varierer mye, avhengig av hvilken veileder innbyggeren har.

Alle tre informantgrupper legger vekt på at planlagte **fysiske møter** er viktige for personer med begrensede norskferdigheter og/eller digital kompetanse. Ved behov for tolk er fysiske møter spesielt viktige. Ifølge NAVs kanalstrategi skal innbyggernes behov være viktig for valg av kanal, men det ser i stor grad ut til å være veilederes skjønnsmessige vurderinger som er avgjørende for om de får tilgang til fysiske møter. Det er altså ikke gitt at innbyggerne selv kan velge denne kommunikasjonskanalen med NAV. Når vi ser omfanget av bistand som tredjeparter gir, for eksempel med å forklare vedtak og informasjon fra NAV, tyder det på at det er langt flere som har behov for fysiske møter, enn dem som får det.

Når det gjelder **skriftlig informasjon** fra NAV i form av brev, beskriver informanter i alle tre grupper denne kanalen som krevende for innbyggere med fluktbakgrunn. Selv om NAV jobber aktivt med

klarspråk, er språket i brev ofte tungt og preget av juridisk terminologi. Ut fra innbygger- og tredjepartsintervjuene ser vi at en del innbyggere med fluktbakgrunn mottar brev som de ikke har forutsetninger for å forstå. Noen av veilederne foreslår at skriftlig informasjon bør suppleres med muntlig dialog, og gjerne fysiske møter, fordi det i mange tilfeller er behov for tolk for å sikre at innbyggeren forstår informasjonen. Når tredjeparter forteller at de bruker mye ressurser på å forklare vedtak og annen skriftlig informasjon fra NAV, tyder det på at veiledere ikke bruker muntlig dialog og tolk i tilstrekkelig grad.

Innbyggerne i vår studie ser ut til å bruke **kontaktsenteret** i relativt liten grad for å få informasjon og veiledning. De forteller at de primært ringer kontaktsenteret for å få kontakt med sin veileder. Tredjeparter og NAV-veiledere peker på at det er krevende for dem som har svake norskferdigheter og begrensa systemforståelse å navigere telefonsystemet med tastevalg, og å kommunisere med fremmede over telefonen. En annen mulig årsak til at innbyggerne i studien vår i liten grad benytter kontaktsenteret, kan være at de har behov for individuell veiledning om sosiale tjenester. Ansatte ved kontaktsenteret har ikke tilgang til de sosialfaglige saksbehandlingssystemene.

Publikumsmottaket har gjennomgått store endringer siden innføring av kanalstrategien. De største endringene er kortere åpningstider og færre besøkende. Vår empiri tyder på at enkeltveiledere i NAV som ikke jobber i publikumsmottaket, har tatt over flere av oppgavene som ansatte i publikumsmottaket gjorde tidligere. Mye av arbeidet i publikumsmottaket handler nå om å gi digital bistand til innbyggere slik at de kan bli selvhjulpne. En hensikt med kanalstrategien er at innbyggerne som trenger hjelp med substansielle spørsmål skal få planlagte, fysiske møter med veileder, snarere enn bistand i publikumsmottaket. Det fordrer at veiledere har fått mer ressurser og tid til å følge opp innbyggerne i sine porteføljer, særlig når de samtidig må kvittere ut flere digitale henvendelser. Når bistanden i publikumsmottaket begrenses, kan det være at innbyggere i stedet søker hjelp andre steder. Både innbyggerintervjuene og tredjepartenes fortellinger viser at dette skjer. Tredjepartene gir uttrykk for at det har vært en økning i pågang fra innbyggere som trenger hjelp de siste årene. Intervjuene med tredjepartene tyder på at de i dag gjør en del av arbeidet som tidligere ble gjort i publikumsmottaket. Et slikt funn indikerer at enkeltveiledere ikke greier å kompensere tilstrekkelig for at det gis mindre bistand i publikumsmottaket. Mange tredjeparter etterlyser et lavterskeltilbud fra NAVs side. Tilbudet de etterspør, minner om publikumsmottaket slik det fungerte tidligere.

Tredjeparters rolle i kommunikasjonen med NAV

Tredjepartene forteller at trykket på bistand i NAV-spørsmål har økt de senere årene. Fortellingene om bistanden de gir, peker i retning av at de kan ha overtatt en del av bistands- og veiledningsansvaret til NAV. Flere innbyggere gir uttrykk for at de er nødt til å be tredjeparter om hjelp for å kommunisere med NAV, men innbyggere som får tett oppfølging fra veileder i NAV, har lite behov for tredjepartshjelp.

Det er stor variasjon i hvilke typer tredjeparter som bistår innbyggere med fluktbakgrunn – fra frivillige organisasjoner og brukerombud, til privatpersoner som hjelper venner, familie og bekjente. Aktørene har ulik kapasitet, kunnskap og tilgang til NAV-systemet, noe som påvirker hva slags hjelp de kan gi. Tredjepartene bistår innbyggere på flere måter:

- i. De spiller en viktig rolle som *systemguider*, en rolle som er spesielt viktig overfor en innbyggergruppe som ofte mangler kunnskap om systemet.
- ii. De er *pådrivere* som bidrar til å få NAV raskere på banen.
- iii. De bidrar til *kommunikasjonen* mellom innbyggere og NAV ved å hjelpe innbyggeren med å få kontakt med veileder, nøste opp i misforståelser og å klargjøre innbyggernes behov. De

- forklarer informasjon og vedtak, og bistår innbyggere med å formulere klager – et arbeid som både handler om å oversette rent språklig og å oversette i overført betydning, slik at innbyggerne forstår hva informasjonen betyr for dem i deres konkrete livssituasjon.
- iv. De er *kulturelle brobyggere*. Tredjepartene har ofte egen migrasjonserfaring eller kunnskap om innbyggernes hjemland, i tillegg til å kjenne det norske systemet. Det gjør at de kan forklare det norske systemet på et vis som er mer forståelig for innbyggerne.
 - v. Tredjeparter gir *digital bistand* til innbyggere. De gir innbyggerne tilgang til teknisk utstyr som PC, skrivere og skannere. I tillegg bidrar de med digital hjelp og opplæring. Bibliotekene står i en særstilling som den tredjeparten som i størst grad yter digital bistand til innbyggerne.
 - vi. Tredjeparter, særlig venner og familie, *fører ofte digital dialog* med NAV på vegne av innbygger.
 - vii. Enkelte ganger fungerer tredjeparter som *tolker i dialogen med NAV*, særlig i situasjoner hvor det er behov for raske avklaringer.

Tredjeparter opplever flere utfordringer: Antallet henvendelser kan bli overveldende; tredjeparter er bekymret for at informasjonen de gir, ikke er korrekt; det kan være krevende å få kontakt med NAV; personvern hensyn gjør at tredjeparter ikke kan hjelpe, eller at bistand innebærer tilgang til konfidensiell informasjon; og prosjektbasert finansiering kan gjøre at det er vanskelig å bygge opp et stabilt tilbud over tid. Flere av tredjepartene legger stor vekt på at de skal hjelpe innbyggere med å bli *selvhjulpne*, slik at de på sikt kan mestre dialogen med NAV på egenhånd. En annen bistandsstrategi, som noen tredjeparter kombinerer med hjelp-til-selvhelp, er å være påpasselige med å *vise innbyggerne tilbake til NAV*. På den måten signaliserer de at innbyggeren ikke har fått tilstrekkelig veiledning fra NAV, og at NAV må ta ansvar.

En smalere dør inn til sosiale tjenester

Ambisjonen da NAV ble oppretta, var å skape «én dør inn» for innbyggere. Med kanalstrategien kan man snarere enn å snakke om én dør, prate om et mangfold av kanaler som i stor grad følger de organisatoriske skillene i NAV, særlig skillet mellom statlige og kommunale tjenester. Det er en høy andel sosialhjelpsmottakere blant innbyggere med fluktbakgrunn. Funnene våre viser at kanalstrategien foreløpig har ført til færre muligheter for dialog og individuell veiledning om sosiale tjenester. NAV er i ferd med å utvikle en dialogfunksjon i tilknytning til digital sosialhjelpsøknad, men per dags dato finnes det ingen gode muligheter for digital dialog om sosiale tjenester. DittNAV er i prinsippet beholdt dialog om statlige tjenester og arbeidsretta oppfølging. Kanalstrategien har også ført til begrensinger når det gjelder individuell veiledning om sosiale tjenester i ikke-digitale kanaler, slik som i publikumsmottaket. Innskrenkede åpningstider er en begrensning i seg selv. I tillegg har man ved flere kontorer fjernet tilgangen til sosialfaglige systemer i publikumsmottaket, slik at de ansatte der ikke kan hente fram informasjon om innbyggerens sak. Ved kontaktsenteret har ansatte heller ikke tilgang til de sosialfaglige systemene, som er kommunens bord. Direktnummer til veileder og ansikt-til-ansikt-møter er de kanalene som gjenstår som viktige kanaler for veiledning om sosiale tjenester, men det varierer hvorvidt innbyggere får bruke disse kanalene. Tilgangen til god veiledning om sosiale tjenester, ser derfor i stor grad ut til å være avhengig av den individuelle veilederens arbeidsbetingelser og tilbøyelighet til å tilby direktnummer og fysiske møter.

Summary

In this study, we explore how the communication channels of the Labour and Welfare Administration in Norway (NAV) work for residents with a refugee background. The data material consists of 76 interviews with three groups: residents with a refugee background, NAV employees and so-called third parties. The latter are people who in various ways assist residents in their communication with NAV, for example voluntary organizations and people in residents' networks. The aim of the study is to contribute to knowledge that may enable people in the target group to get best possible access to information, rights and services. See chapter 7 for a discussion of the findings and recommendations.

Although we focus specifically on residents with a refugee background, the results of the study are of more general relevance. The study is a contribution to the discussion about whether NAV manages to facilitate communication with different groups in line with the objective of providing equality in public services. This means, among other things, that all residents should have equal access to the services and that the quality should be equally good for everyone. The results are particularly relevant for understanding challenges in the dialogue between NAV and immigrants more generally, but they can also shed light on NAV's communication with other residents who have limited knowledge of the system and low digital skills.

Digital communication

Most of the NAV employees in our study consider the digitization of NAV's services to be a positive development, but they also emphasize that they are aware that not all residents are able to use digital communication channels. The third parties paint a fairly gloomy picture of how digitization affects communication with residents with a refugee background, presumably because they have contact with the inhabitants who struggle the most with digital communicating. The residents' stories bring out several nuances. Some residents think that NAV's digital solutions work very well. They point out that digital communication is efficient and flexible, and that NAV responds quickly in digital channels. Some residents master certain digital tasks, especially if they perform them regularly. A third group finds digital communication challenging. They feel despair and hopelessness in the face of expectations to communicate digitally.

Our findings suggest that the digitization of NAV's services makes NAV more accessible to residents who are able to use them, while NAV appears to have become less accessible to residents who need other forms of communication. The residents in our study who struggle with digital communication have not always had access to other communication channels when they have been unable to communicate digitally. A key finding is that caseworkers have no clear guidelines for what criteria they should use to determine when and whether it is appropriate to choose channels other than the digital ones. It is up to each individual caseworker.

The interviews with residents, third parties and NAV employees show that *limited Norwegian skills, little knowledge of the system, and low digital competence* constitute the most important barriers to using NAV's digital solutions. Of these, limited knowledge of the system is perhaps the most decisive factor. One implication is that digital training will not necessarily be sufficient for residents to be able to communicate digitally with NAV.

The findings suggest that third parties, especially family, friends and acquaintances, communicate with NAV on behalf of non-digital residents. One consequence is that residents appear to be more digitally self-reliant than they actually are. Several caseworkers say that they assess residents' digital skills based on communication in the digital channels. Since many residents receive

assistance from third parties to communicate digitally, this entails that caseworkers are likely to get a misleading picture of residents' digital and Norwegian skills. One consequence may be that challenges with digital communication do not become sufficiently visible to NAV. When others communicate on behalf of residents, misunderstandings about their needs and wishes can also arise. Assistance from third parties can be problematic in terms of privacy, because third parties can gain access to sensitive information or login information. Finally, it can be unfortunate that children become involved in sensitive topics when they communicate on behalf of their parents.

Several caseworkers say that they want to prioritize the residents who in their view need it the most, but that much of their attention is allocated to those who contact them, and who must be answered within a deadline. The digital channels have led to a lower threshold for contacting caseworkers. It is therefore likely that such channels strengthen the tendency that caseworkers prioritize residents who make contact on their own initiative. An increased number of inquiries in digital channels means a greater workload for caseworkers. Therefore, it is not evident that digitization of communication saves time and resources for caseworkers. It is also not a given that a potential gain in time is reallocated to the groups that have the greatest need for follow-up.

Our study suggests that the role of caseworkers increasingly is focused on helping residents to use NAV's digital self-service solutions as much as possible. Digital skills are also considered to be important for residents to become more self-reliant elsewhere in life. Thus, the dialogue with NAV becomes an arena for practicing skills that are important in working life and otherwise in society. Although digital training can be a good investment, a possible consequence could be that there may be less time for substantial guidance about rights, duties and NAV's services.

Non-digital communication with NAV

Calling one's caseworker directly constitutes an important channel to NAV for residents with a refugee background. Caseworkers with small portfolios often give their phone number to residents, while caseworkers with large portfolios do so more rarely. Caseworkers with larger portfolios believe that the main rule is that they should not give their phone number to residents, but some of them think it is more efficient to do so in certain cases. When caseworkers give their phone number to residents, it is largely an individual decision. One consequence may be that access to NAV for different residents varies substantially, depending on which caseworker they have.

All three informant groups emphasize that planned **physical meetings** are important for people with limited Norwegian skills and/or limited digital competence. If an interpreter is needed, physical meetings are particularly important. Our findings indicate that whether or not residents get access to physical meetings, is largely up to the discretionary decision of caseworkers. It is not a given that the residents can choose this communication channel with NAV. The extent of assistance that third parties provide, for example in explaining decisions and information from NAV, indicates that more people are in need of physical meetings with NAV.

When it comes **to written information from NAV**, many interviewees point out that this channel to be challenging for residents with a refugee background. Although NAV works actively to simplify the language in letters, residents and third parties nevertheless describe it as complex. We observe that some residents with a refugee background receive letters that they are unable to understand. Some of the caseworkers suggest that written information should be supplemented with oral dialogue, and preferably physical meetings, because in many cases an interpreter is needed to ensure that the resident understands the information.

The residents in our study appear to use the **NAV's contact center** (centralized phone number) to a limited extent in order to obtain information and guidance about NAV. Those who do not have access to their caseworker's phone number and who cannot use digital communication channels, say that they primarily call the contact center to get in touch with their caseworker. Third parties and caseworkers point out that it is demanding for residents who have weak Norwegian skills and limited understanding of the system to navigate the telephone system, which involves menus where you have to select from various options. It can also be challenging to communicate with strangers over the phone. Another reason why the residents in our study rarely use the contact center for matters other than contacting their caseworker, could be that they need individual guidance about social services. Employees at the contact center do not have access to the social work case management systems.

The public reception centers ("publikumsmottakene") have undergone major changes since the introduction of NAV's channel strategy. The most prominent changes are shorter opening hours and fewer visitors. Our empirical evidence suggests that several of the tasks previously performed by employees in the public reception centers, have been transferred to individual caseworkers in NAV. Much of the work in the public reception centers now revolves around providing digital assistance to residents so that they can become self-reliant. One purpose of the channel strategy is that residents who need help with substantial questions should have planned, physical meetings with a caseworker, rather than assistance in the public reception center. This purpose can presumably be fulfilled only if caseworkers have been provided with more resources to follow up the residents in their portfolios, especially when they also must respond to an increasing number of digital inquiries. One consequence of the limited assistance in the public reception center may be that residents instead seek help elsewhere. Interviews with residents and third parties suggest that this is happening. Third parties describe an increase in requests from residents who need NAV related assistance in recent years. These interviews also indicate that the third parties are now doing part of the work that was previously done in the public reception centers. Such a finding indicates that individual caseworkers are not able to fully compensate for the fact that residents receive less assistance in the public reception centers. Several third parties say that many of the residents they meet, need low-threshold assistance from NAV.

The role of third parties in communication with NAV

The third parties say that there has been increased pressure on assistance in NAV related matters in recent years. The amount of assistance they provide point in the direction that some of the tasks that NAV did previously, have inadvertently been outsourced to third parties. Several residents say that it is necessary for them to ask third parties for help in their communication with NAV. However, residents who are in close contact with their caseworker in NAV do not seem to need help from third parties.

There is great variation in the types of third parties who assist residents with a refugee background - from voluntary organizations and ombudspersons to friends, family and acquaintances. These third parties have different capacities, knowledge of and access to the NAV system, which affects the kind of help they can provide. The third parties assist residents in several ways:

- viii. They play an important role as *system guides*, a role that is particularly important to a group of residents who often lack knowledge of the system.
- ix. They are *instigators* who help residents to get NAV's attention.

- x. They contribute to the *communication* between residents and NAV by helping residents to get in touch with caseworkers, resolve misunderstandings and clarifying the residents' needs. They explain information and decisions and assist residents in formulating complaints.
- xi. The function of third parties as system guides is often closely related to their role as *cultural mediators*. Third parties often have their own migration experience and some of them come from the same country as the resident. In addition, they know the Norwegian system. This combination of skills enables them to explain the Norwegian system in a way that is more comprehensible to the residents.
- xii. Third parties provide *digital assistance* to residents. They give residents access to equipment such as PCs, printers and scanners. In addition, they contribute with digital help and training. Libraries are in a special position as the third party that provides digital assistance to residents to the greatest extent.
- xiii. Third parties, especially friends and family, often *engage in digital dialogue with NAV* on behalf of residents.
- xiv. Sometimes third parties act as *interpreters* in the dialogue with NAV, particularly in situations where there is a need for quick clarifications.

Third parties face several challenges: The number of inquiries about NAV can be overwhelming; third parties are concerned that the information they provide is not correct; it can be difficult to get in touch with NAV; privacy concerns mean that third parties cannot help, or that assistance involves access to confidential information; and project-based financing can make it difficult to build up a stable offer over time. Several of the third parties emphasize that their main goal is to enable residents to become self-reliant, so they can master the dialogue with NAV on their own. Another strategy, which some third parties combine with self-help, is to refer residents back to NAV. In this way, they signal that the resident has not received sufficient information and guidance from NAV, and that NAV must take a greater share of the responsibility.

A narrower door to social services

The ambition when NAV was established was to create a "one-stop-shop" with one door that gave access to all the different services, from social welfare and labor market support to retirement payment. In view of the channel strategy, it is perhaps more accurate to say that instead of one door, there is a diversity of channels to NAV that largely follow NAV's organizational divisions, in particular the distinction between state and municipal services. There is a high proportion of social assistance recipients among residents with a refugee background. Our findings show that the channel strategy appears to have resulted in fewer opportunities for dialogue and individual guidance about social services. NAV is in the process of developing a dialogue function in connection with digital social assistance applications, but as of today there are no good opportunities for digital dialogue about social services. DittNAV is in principle reserved for dialogue about state services and work-oriented follow-up. The channel strategy has also led to limitations when it comes to individual guidance on social services in the public reception centers. Restricted opening hours are a limitation in themselves. In addition, several offices have removed access to social work systems in the public reception, so that the employees there cannot retrieve information about the resident's case. At the contact center, employees also do not have access to the social work systems. Phone numbers to caseworkers and face-to-face meetings are the channels that remain important for guidance on social services, but it varies whether residents get access to these channels. Access to good guidance on social services therefore appears to be largely dependent on the individual caseworker's working conditions and inclination to offer his or her phone numbers and physical meetings.

1 Innledning

Hvordan går det når personer som kommer fra et annet land skal kommunisere med og manøvrere i en kompleks institusjon som NAV, som også legger stor vekt på digital tjenesteyting? En del innvandrere som har kontakt med NAV har begrensede norskfærdigheter og kunnskap om det norske velferdssystemet. Enkelte har lite erfaring med digitale løsninger. Samtidig er de avhengig av å kommunisere godt med NAV dersom de skal få tilgang til sine rettigheter og forstå hvilke forventninger NAV har til dem. En god dialog kan bidra til å sikre innvandrere økonomisk trygghet og inkludering i samfunnet mer generelt. Møtet med NAV kan også bygge opp om – eller undergrave – tilliten til offentlige institusjoner og opplevelsen av tilhørighet til Norge (Dinesen, 2013; Friberg & Elgvin, 2014).

I denne studien utforsker vi kommunikasjonen mellom NAV og en bestemt gruppe innvandrere, nemlig dem som har kommet til Norge som *flyktninger*. I 2015 kom det over 30 000 asylsøkere, blant dem mange syrere og afghanere.¹ Etter noen år hvor det har kommet få asylsøkere til Norge, søkte over 40 000 personer om beskyttelse i Norge 2022, det aller fleste fra Ukraina.² De som får opphold i Norge, vil motta bistand fra NAV på ulike tidspunkter. Noen har kontakt med NAV allerede under introduksjonsprogrammet, fordi NAVs tiltak benyttes innenfor rammene av programmet, eller fordi de har behov for supplerende sosialstønad. Andre kommer i kontakt med NAV på et senere tidspunkt, for eksempel når de skal søke om foreldrepenger, trenger bistand for å komme i arbeid, mottar barnetrygd eller har behov for sosialstønad.

For å skape et nyansert bilde av kommunikasjonen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn, har vi gjennomført intervjuer med tre ulike grupper: NAV-ansatte, innbyggere med fluktbakgrunn, og såkalte «tredjeparter». Sistnevnte er personer som på ulike vis bistår innbyggere i deres kommunikasjon med NAV, for eksempel frivillige organisasjoner og personer i innbyggers nettverk. Vi vil besvare følgende overordna spørsmål: Hvordan fungerer de ulike kommunikasjonskanalene til NAV for innbyggere med fluktbakgrunn, sett fra innbyggers, NAV-ansattes og tredjeparters ståsted?

Tidligere forskning har primært undersøkt bestemte ytelser, men vi har i studien anlagt et helhetlig blikk på NAV, noe som innebærer at vi ikke har begrensa oss til én del av tjenesteapparatet. Flesteparten av studiene som finnes, fokuserer på innholdet i oppfølging eller tiltak og overgang til arbeid, mens vi i denne studien skal rette oppmerksomheten mot *kommunikasjonen* med NAV. Målet med studien er å utvikle kunnskap som kan bidra til at personer i målgruppa får best mulig tilgang til informasjon, rettigheter og tjenester.

1.1 NAVs kanalstrategi og digitalisering av tjenestene

Det har de siste årene vært en storstilt satsing på å digitalisere offentlig sektor i Norge. Digitaliseringen har som formål å skape bedre tjenester, en enklere hverdag for innbyggere og å effektivisere ressursbruk. Målet er at alle innbyggere som har evne til det, skal kommunisere digitalt med offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). NAV er en av etatene som har satset mye på å gjøre sine tjenester digitalt tilgjengelige. Et viktig ledd i denne satsningen, er NAVs *kanalstrategi*, som ble innført i 2014, revidert i 2021, og som nå inngår som en del av NAVs overordna virksomhetsstrategi mot 2030 (NAV, 2021b, 2022a).³ Kanalstrategien har fra

¹ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2015/>

² <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/>

³ Et bakteppe for kanalstrategien, var et ekspertutvalg som anbefalte at NAV reduserte antall henvendelser til NAV-kontorene for spørsmål om ytelser, slik at NAV kunne frigi tid til arbeidsretta innsats (Vågeng et al., 2014: 16).

starten av hatt en klar digitaliseringsambisjon: NAV ønsker at et økende antall henvendelser skal foregå gjennom de digitale kanalene. Det gjelder særlig for brukere som har én ytelse eller relativt enkle oppfølgingsbehov (Nyberg et al., 2021: 20). Kanalstrategien handler imidlertid ikke bare om digitalisering. Brukernes behov skal også stå sentralt for kanalvalg, Det framkommer spesielt tydelig i den reviderte kanalstrategien, hvor det blant annet står at «brukere får lett tilgang til den kanalen som møter behovene deres, og får snakke med et menneske når de har behov for det» (NAV, 2021b)

Digitaliseringsarbeidet i NAV er i tråd med politiske føringer om «digitalt førstevalg», det vil si tanken om at digital kommunikasjon skal være den viktigste dialogformen mellom innbyggere og offentlige myndigheter. Digitalt førstevalg innebærer at innbyggere aktivt må velge ikke-digital kommunikasjon dersom de ønsker det (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2011). Dialogen skal i så måte være «digital by default». Derfor handler strategien, som vi skal se, i stor grad om å få flest mulig av innbyggerne til å *bli digitalt selvhjulpne*. Den underliggende antakelsen er at de digitale kanalene vil være ressursbesparende, både for NAV og innbyggerne. I neste omgang skal ressursene NAV sparer på digital dialog, føre til at veiledere i NAV får mer tid til følge opp de gruppene som trenger mest oppmerksomhet. For å oppnå målet om at flere skal bruke digitale kanaler, og at enkelte grupper skal få tettere oppfølging, har NAV blant annet begrensa åpningstidene i publikumsmottaket for at det skal være færrest mulig drop-in besøk fra innbyggere. Innbyggere som kommer til publikumsmottaket i åpningstidene, blir i stor grad henvist til NAV.no, eller til NAV Kontaktsenter for veiledning over telefon. Kontaktsenteret er organisert slik at de ansatte har spesialkompetanse på ulike ytelser fra NAV og dekker bredden i NAVs ytelser, noe som skal sikre at innbyggere får riktig informasjon. Målet med disse grepene er blant annet å avlaste NAV-kontorene slik at veilederne kan konsentrere seg om å bistå innbyggere med å komme i arbeid. Innbyggere som har behov for ansikt-til-ansikt-møter, skal få tilgang til planlagte og forberedte møter med sin veileder.

Hensikten med å opprette NAV, var å samle etater og ytelser på arbeids- og velferdsfeltet i én organisasjon (Andreassen & Aars, 2015). Det innebar at NAV skulle favne både statlige ytelser, slik som trygd og pensjon, og sosiale tjenester, som er et kommunalt ansvar. I årene etter at NAV ble oppretta, har skillet mellom statlige og kommunale tjenester likevel fortsatt å gjøre seg gjeldende. Som vi skal se, gjelder det også på digitaliseringsfeltet. Digitaliseringen i NAV har retta seg primært mot de statlige tjenestene. Det finnes foreløpig begrensede muligheter for digital dialog med NAV om sosiale tjenester, men de siste årene har NAV, i samarbeid med KS og kommunene, utviklet en løsning for at innbyggere også skal kunne sende inn digitale søknader om sosialhjelp, som er en kommunal tjeneste. På sikt skal løsningen også innebære mulighet for digital dialog med veileder og innsyn i informasjon om sosialhjelpsaker (Thorbjørnsrud et al., 2022).⁴

1.1.1 Tilgjengelighet for sårbare grupper

Etter innføringen av kanalstrategien, har det blitt reist spørsmål om NAV i tilstrekkelig grad fanger opp innbyggere som ikke greier å benytte seg av digitale løsninger (Lundberg & Syltevik, 2017). I en rapport fra 2019 uttrykker kommunerevisjonen bekymring for hvorvidt søkere med begrensede norskkunnskaper eller digitale ferdigheter får tilstrekkelig informasjon om tjenester og rettigheter i publikumsmottakene (Kommunerevisjonen, 2019). Pasient- og brukerombudet skriver i sin årsmelding fra 2019 at de er bekymret for at «skillet mellom dem som får tilstrekkelig informasjon

⁴ For info om «Digisos»-prosjektet, se <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos>. Informasjon om prøveprosjekt for digital dialog mellom veileder og bruker: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos/nyheter-fra-digisos/meldingstjenesten-mellom-bruker-og-veileder-pa-okonomisk-sosialhjelp--proveprosjekt-med-nav-hamar-er-i-gang>

og dem som ikke gjør det, øker i takt med digitaliseringen av tjenestene» (Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, 2020: 8). Helsetilsynet peker på at kanalstrategien gjør NAV mindre tilgjengelig for grupper som trenger sosiale tjenester og ikke greier å bruke digitale løsninger. Det gjelder særlig for innbyggere som har akutt behov for bistand fra NAV. En årsak er at publikumsmottakene har innskrenket åpningstidene drastisk etter innføring av kanalstrategien – i 11 av de 70 kommunene som inngikk i undersøkelsen som Helsetilsynet gjennomførte, var ikke publikumsmottaket åpent i det hele tatt i løpet av uka (Helsetilsynet, 2022).

Samtidig som digitale løsninger har blitt innført, rapporteres det om økt pågang på arenaer utenfor NAV fra personer som trenger bistand i sin kontakt med NAV (Fjeldstad, 2020; Kringstad & Furunes, 2020; Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, 2020). En fersk rapport fra SINTEF dokumenterer at ansatte som jobber i andre kommunale og offentlige tjenester «uttrykker frustrasjon over at de opplever at de må gjøre oppgaver som de mener er NAV sitt ansvar» (Midtgård et al., 2022: 76). Tilsvarende peker Helsetilsynet på at NAV ikke kan basere seg på at andre aktører, som verken har kompetanse eller nødvendig myndighet, skal bistå NAVs brukere (Helsetilsynet, 2022: 24).

1.1.2 Innvandreres forutsetninger for å ta i bruk digitale kanaler

Spørsmålet er om digitalisering av velferdstjenestene skaper utfordringer med tilgjengelighet for personer som i utgangspunktet er i en sårbar posisjon (Schou & Pors, 2019: 467). Studier viser at innvandrere i gjennomsnitt er mer «digitalt sårbare» enn befolkningen generelt (Slettebakk, 2014). Det gjelder særlig flyktninger med kort botid og begrensede norskkunnskaper (Midtgård et al., 2022: 6). En studie fra 2020 viser at 41 prosent av innvandrere i Norge i liten grad mestrer digital teknologi, sammenliknet med 27 prosent i befolkningen for øvrig (Guthu & Holm, 2010). Det er dog store forskjeller mellom grupper – for eksempel har polske innvandrere gode digitale ferdigheter, mens det i langt mindre grad gjelder innvandrere som kommer fra land som Pakistan, Somalia og Irak. En annen studie viser at sannsynligheten for å falle utenfor digitalt er høyere blant innvandrere med lite inntekt og lav utdanning (Rybalka et al., 2022). En annen viktig forutsetning for å bruke digitale kanaler, er innbyggerses såkalte systemforståelse eller byråkratiske kompetanse (Gordon, 1975). Som vi vil beskrive i kapittel 2, viser tidligere forskning at systemforståelse ofte er av avgjørende betydning for at innbyggere skal greie å ta i bruk digitale kanaler, samtidig som nettopp systemforståelse ofte er ekstra utfordrende for innvandrere som ikke kjenner det norske systemet. Selv om det er mye variasjon, er det altså en god del innbyggere med innvandrerbakgrunn som har utfordringer med å ta i bruk digitale tjenester. NAVs egne tall indikerer det samme. En kartlegging av kanalstrategien fra 2019 viser at innvandrere utenfor EU og OECD er den gruppa som i størst grad har *ikke-digital* kontakt med NAV (Holbæk-Hanssen & Wægelid, 2019). Mange av disse innvanderne har sannsynligvis kommet til Norge som flyktninger eller familiegjenforente.

1.2 Møtet mellom flyktninger og NAV

Når en flyktning blir bosatt i en norsk kommune, har han eller hun rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Målet med deltakelse er å styrke norskkunnskaper og andre kvalifikasjoner som gjør at flyktningene kan gå over i arbeid eller utdanning. NAV skal samarbeide med den kommunale flyktningetjenesten som har ansvar for introduksjonsprogrammet, blant annet gjennom å gi informasjon om NAVs tiltak og virkemidler, vurdere egnede arbeidsmarkedstiltak, og å bistå i utviklingen av individuelle planer (Proba samfunnsanalyse, 2017). I omtrent en tredjedel av landets kommuner er dessuten introduksjonsprogrammet lagt inn under NAV-kontoret (IMDi, 2021: 31). Mange flyktninger har altså kontakt med NAV i den første fasen etter bosetting i en kommune. En del får sosialhjelp fra NAV i en overgangsperiode før introduksjonsprogrammet

begynner, eller supplerende sosialstønad underveis i programmet (NOU 2018: 13, 2018: 122). Det har blitt forsket mye på introduksjonsprogrammet. Studiene tar for seg temaer som samarbeid og organisering av tjenester, innhold, overgang til arbeid og utdanning og deltakernes erfaringer (se bl.a. Djuve & Kavli, 2015; Djuve et al., 2017; Hagelund, 2006; Hagelund & Kavli, 2009; Hernes et al., 2019; Kavli et al., 2022; Kobberstad, 2020; Lillevik & Tyldum, 2018; K. Tronstad, 2015; K. R. Tronstad, 2019).

Det finnes mindre kunnskap om flyktningers eventuelle møte med NAV *etter* at de har fullført introduksjonsprogrammet (se kapittel 2). Det er denne fasen vi vil utforske i den foreliggende studien. Det er flere årsaker til at en del innbyggere med fluktbakgrunn vil ha behov for mer langvarig bistand fra NAV, eller bistand på ulike tidspunkt i årene etter at de har fullført introduksjonsprogrammet.

Flyktninger utgjør en svært heterogen gruppe som inkluderer folk fra forskjellige steder i verden. Det er stor variasjon innad i gruppa med tanke på utdanningsnivå, språkferdigheter og sysselsetting. Samtidig er flyktninger sett under ett en av de mest sårbare gruppene i arbeidsmarkedet, både i Norge og i andre europeiske land (Dumont et al., 2016). Sysselsettingen blant flyktninger er lavere enn i befolkningen ellers i Norge (Hernes et al., 2019; Olsen & Bye, 2020). Det er også en betydelig andel personer med fluktbakgrunn som mottar sosialhjelp, og de mottar ofte sosialhjelp over lenger tid (Grebstad & Hjemås, 2021).⁵ Lav sysselsetting er blant årsakene til at mange familier hvor hovedforsørger er innvandrere, regnes som lavinntektshusholdninger. Selv om antallet familier som forblir i denne kategorien avtar med økt botid, er det noen grupper som har vedvarende lav inntekt. Det gjelder spesielt innvandrere med bakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan (NAV, 2021a: 70). Det har vært en økning av innvandrere fra land utenfor EU de siste årene; særlig gjelder det innvandrere fra Afrika og Asia. En sentral utfordring er at mange av dem har begrensede skolegang og utdanning fra hjemlandet. Blant flyktninger og familiegjenforente som kom til Norge mellom 2008 og 2019, hadde ca. 44 prosent grunnskole som høyeste fullførte utdanning (Hernes et al., 2022).

I møte med et norsk arbeidsmarked som er kjennetegnet av få ufaglærte jobber og høye krav til formell utdanning, vil en god del ha behov for mer langsiktig bistand for å få fotfeste i arbeidsmarkedet. På grunn av lave kvalifikasjoner befinner innvandrere seg ofte i deler av arbeidsmarkedet som er sårbare for økonomiske konjunkturer. De er gjerne de første som mister arbeid i nedgangstider, og de har større problemer enn befolkningen generelt med å komme inn på arbeidsmarkedet igjen. Mange faller også ut av arbeidsmarkedet over tid på grunn av helsemessige utfordringer (Bratsberg et al., 2017). For dem som har utdanning fra hjemlandet, kan det også være en utfordring at kompetansen er lite overførbart eller at de ikke får utdanningen godkjent i Norge. At dette er tilfelle, gir seg uttrykk i at en større andel innvandrere er overkvalifiserte for jobben de har, sammenliknet med resten av befolkningen (Hardoy & Schøne, 2014; Hardoy & Zhang, 2019; Larsen et al., 2018). Til sist er det godt dokumentert at arbeidssøkere med innvandrergrunn opplever barrierer i form av diskriminering i jobbsøkerprosesser (Birkelund et al., 2014; Midtbøen, 2015). Samlet sett betyr disse forholdene at relativt mange innbyggere med fluktbakgrunn kommer til å ha behov for bistand fra NAV på ulike tidspunkter, enten det i form av økonomiske ytelser, for å kvalifisere seg, eller for å finne arbeid. Innbyggere med fluktbakgrunn

⁵ Analysene viser at en stor andel av sosialhjelpen går til innvandrere, men det er et særlig stort innslag av innvandrere fra Asia og Afrika som mottar sosialhjelp. Mange av disse personene har sannsynligvis kommet til Norge som flyktninger eller familiegjenforente med flyktninger.

inngår også blant de prioriterte gruppene i NAV.⁶ Det innebærer at denne gruppa skal prioriteres blant annet ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak.

1.3 Studiens målsettinger

I studien undersøker vi hvordan kommunikasjonen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn fungerer i de ulike kanalene – det vil si i digitale kanaler, på telefonen, i ansikt-til-ansikt-møter og via skriftlig informasjon.

Vi har anlagt en helhetlig tilnærming. Det innebærer at vi ønsker å undersøke kommunikasjon i de ulike kanalene i sammenheng. Årsaken er at innbyggere gjerne kommuniserer med NAV på flere ulike måter parallelt, men også at økt eller redusert tilgjengelighet i en kanal, kan påvirke hvordan andre kanaler fungerer. Vi begrenser oss heller ikke til én bestemt del av tjenesteapparatet. Selv om skillet mellom den kommunale og den statlige delen i NAV gjør seg gjeldende i både organisering og lovverk, skilte innbyggerne vi snakka med, i liten grad mellom de ulike delene av NAV. De fortalte gjerne mer overordna om sine erfaringer, noe andre forskere også påpeker (se også Friberg & Elgvin, 2014: 12). Studiens overordna forskningsspørsmål er:

- Hvordan fungerer NAVs ulike kommunikasjonskanaler for innbyggere med fluktbakgrunn, sett fra innbyggeres, NAV-ansattes og tredjeparters ståsted?

Spørsmålet kan spesifiseres i følgende underspørsmål:

- Hvilke konsekvenser har økt bruk av digital kommunikasjon for NAVs dialog med innbyggere med fluktbakgrunn?
- Hvordan påvirker kanalstrategien kommunikasjon med denne gruppa i de andre kanalene?
- Hvilken rolle spiller tredjepartene i dialogen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn?

Fokuset vårt er altså *kommunikasjonen* med NAV og hva som gjør at NAV framstår som mer eller mindre tilgjengelig, snarere enn på *innholdet* i oppfølgingen. Samtidig vil vi understreke at kommunikasjon er tett sammenvevd med oppfølgingen innbyggere får fra NAV. Dersom kommunikasjonen svikter, vil det ha konsekvenser for hvorvidt veileder greier å danne seg et godt bilde av innbyggeres behov og hvilke tiltak som bør settes inn. Dessuten er grensen mellom kommunikasjonskanal og oppfølging flytende. En stor del av oppfølgingen i NAV, *handler* nettopp om kommunikasjonen mellom veiledere og innbyggere – om innbyggernes livssituasjon, om rettigheter og plikter, og om hvordan et tiltak fungerer.

Selv om vi fokuserer spesielt på innbyggere med fluktbakgrunn, mener vi at resultatene av studien er av mer generell relevans. NAVs kommunikasjon med denne gruppa kan anses for å være en lakmustest på to ulike vis. For det første kan studien si noe om hvorvidt NAV greier å tilrettelegge kommunikasjonen med ulike grupper, i tråd med målsettingen om likeverdige offentlige tjenester. Det innebærer blant annet at alle innbyggere skal ha lik tilgang til tjenestene og at kvaliteten skal være like god for alle. For å oppnå en slik målsetting, innebærer det i praksis at tjenesteytere må tilpasse tjenestene til ulike behov. Ett eksempel er bruk av tolk for å kompensere for at innbyggere og tjenesteytere ikke har et felles språk. Resultatene vil være særlig relevante for flere innvandrergreper, men også for andre innbyggere som opplever kommunikasjonen med NAV som utfordrende. For det andre er resultatene relevante med tanke på å vurdere hvorvidt

⁶ Innbyggere med fluktbakgrunn inngår i gruppa «innvandrere fra land utenfor EØS-området», som er en av gruppene NAV skal prioritere ifølge tildelingsbrev fra ansvarlig departement de siste årene.

kanalstrategien fungerer for innbyggere som har behov for tilrettelagt kommunikasjon og oppfølging. Siden intensjonen med kanalstrategien er å frigjøre tid til nettopp slike grupper, kan denne studien anses for å være et bidrag til diskusjonen om hvordan kanalstrategien fungerer.

1.4 Begrepsbruk

I den politiske debatten og i forskning har det gjennom årene blitt brukt ulike begreper for de personene som er i kontakt med og mottar ytelser fra NAV. Eksempler er «bruker», «medlem», «klient», «mottaker», «kunde» og «innbygger». De ulike begrepene innebærer ulike konnotasjoner som til dels handlet om mandatet til institusjonene som eksisterte før NAV ble oppretta – Trygdeetaten, Aetat og sosialkontoret. For eksempel ble begrepet «medlem» brukt av Trygdeetaten fordi medlemskap i folketrygden ga rettigheter, mens sosialkontorene brukte begrepet «klient» fordi personer som henvendte seg til dem, hadde behov for hjelp og skjønnsbaserte ytelser. Aetat på sin side brukte primært begrepet «arbeidssøker» fordi hovedfokus var på arbeidsformidling. Etter at NAV ble oppretta, har samlebetegnelsen «bruker» dominert (Syltevik, 2013; Weihe, 2023). Det er også det vanligste begrepet i forskningslitteraturen. Når vi refererer til annen forskning, har vi derfor valgt å benytte dette begrepet. Ellers i rapporten benytter vi begrepet «innbygger». Årsaken er at «innbygger» viser til en større kompleksitet i relasjonen mellom personen og NAV enn det ordet «bruker» tilsier. Personene vi beskriver i rapporten er ikke bare mottakere av bistand og ytelser fra NAV. De er personer som har flere roller i kommunen de lever i og i Norge som stat. Mange av dem arbeider, betaler skatt, studerer, har barn som går i barnehage, og stemmer når det er valg. Mange har kontakt med andre offentlige etater som har grenseflater mot NAV. De er innbyggere – i bred forstand – som også har kontakt med NAV. Av liknende årsaker har vi hovedsakelig valgt å referere til målgruppa i rapporten som «innbyggere med fluktbakgrunn», snarere enn «flyktninger», selv om vi noen ganger bruker sistnevnte betegnelse for språklig enkelthets skyld. Det dreier seg om personer som har en historie som innebærer at de kom til Norge som flyktninger, men dette er ikke nødvendigvis deres primære identitet i nåtiden – akkurat som de ikke primært er «brukere». De er *innbyggere med fluktbakgrunn*.

1.5 Gangen i rapporten

Rapporten består først av ett kapittel hvor vi går gjennom relevant tidligere forskning, og ett kapittel der vi presenterer metode. Deretter følger tre analysekapitler. I kapittel 4 tar vi for oss tredjeparters rolle i kommunikasjonen med NAV; hvilke måter de bistår på, og hva slags utfordringer de beskriver. Kapittel 5 er viet til digital kommunikasjon med NAV, mens kapittel 6 tar for seg andre kommunikasjonskanaler. Etter hvert empirisk kapittel følger en oppsummering. Til sist i rapporten diskuterer vi funnene opp mot forskningsspørsmålene og tidligere forskning.

2 Hva forteller tidligere forskning?

Litteraturgjennomgangen er inndelt i to overordna temaer: digitalisering av velferdstjenester, med spesielt fokus på NAV, og NAVs møte med flyktninger. Kapittelet gir en oversikt over de viktigste studiene i norsk sammenheng på disse feltene. Noen steder inkluderer vi studier fra andre land, dersom de er spesielt relevante.

2.1 Digitalisering av velferdstjenester

Ifølge en kunnskapsoppsummering fra SINTEF, er det gjort relativt få undersøkelser av digitale møter mellom tjenesteytere og tjenestemottakere på *velferdsfeltet*. De fleste studiene som finnes, handler om digitalisering av helsetjenester (Sand et al., 2020: 32). Et annet trekk ved litteraturen, er at de fleste studiene tar for seg digitalisering fra et *tjenesteyterperspektiv*. Det er færre studier som undersøker hvordan *tjenestemottakerne* opplever digitale tjenester (Fugletveit & Lofthus, 2021: 78), og det er særlig behov for kunnskap om hvordan digitalisering av velferdsfeltet påvirker *sårbare grupper* (Sand et al., 2020: 15/16).

2.1.1 Barrierer mot bruk av digitale tjenester

Et tema som går igjen på tvers av studier av digitale helse- og velferdstjenester, er hvilke barrierer tjenestemottakere opplever når de skal bruke digitale kanaler. Her oppsummerer vi de viktigste barrierene som går igjen på tvers av studiene.

Digital kompetanse. Manglende digital kompetanse er et sentralt tema når man snakker om barrierer mot å ta i bruk digitale tjenester (Midtgård et al., 2022). Forskere peker på at digital kompetanse henger sammen med utdanningsnivå (Hansen et al., 2018; Rybalka et al., 2022; Thorbjørnsrud et al., 2019). I en rapport om asylsøkeres digitale hverdag, beskriver for eksempel forfatterne at beboere ved asylmottak som har høy utdanning, gjerne også har høy digital kompetanse, og ofte bruker smarttelefonen til å finne fram til informasjon og til å lære norsk. Asylsøkere med lite eller ingen skolebakgrunn har ofte begrensa digital kompetanse (Thorbjørnsrud et al., 2019).

Tilgang til utstyr. Befolkningen i Norge har generelt god tilgang til datautstyr og internett, men mangel på slik tilgang er likevel en betydelig barriere blant sårbare grupper, noe som gjerne henger sammen med dårlig økonomi. Utfordringer med tilgang til utstyr er derfor ikke en forbigående barriere, men et vedvarende problem for enkelte grupper (Midtgård et al., 2022: 35/51). Det er ikke alltid et godt alternativ å benytte PC på offentlige steder, slik som biblioteker, både fordi det koster å for eksempel skrive ut, og fordi slike PCer gjerne er tilgjengelige på steder hvor det kan være vanskelig å skjerme konfidensielle opplysninger (Midtgård et al., 2022: 34)

BankID: BankID er «personlig og enkel elektronisk legitimasjon for sikker identifisering og signering på nettet». ⁷ BankID kan brukes både for å logge inn i banken, og for å logge inn og benytte seg av offentlige tjenester digitalt – inkludert NAV. Mange tjenestemottakere har problemer med å benytte digitale kanaler fordi de ikke har BankID, eller ikke forstår hvordan BankID skal brukes (Barreth, 2019; Chelaghma et al., 2020; Fossetøl et al., 2020; Helsetilsynet, 2022; Midtgård et al., 2020; Midtgård et al., 2022).

Språk: Språkbarrierer kan generelt handle om at språket på nettsidene til NAV eller andre offentlige tjenester ofte er tungt og preget av juridisk fagterminologi. I en studie forteller en del informanter at

⁷ <https://www.bankid.no/privat/los-mitt-bankid-problem/ofte-stille-sporsmal/>

de opplever språket på NAV.no som «byråkratisk, formelt, fremmedgjørende og lite brukervennlig» (Midtgård et al., 2022: 46). Denne typen språk kan være spesielt krevende for personer med innvandrerbakgrunn, dersom de har begrensede norsk- eller engelskkunnskaper (Barreth, 2019: 71; Chelaghma et al., 2020: 38).

Systemforståelse. Manglende byråkratisk kompetanse (eller systemforståelse) er en av de viktigste barrierene for sårbare grupper i deres digitale kontakt med NAV og andre offentlige institusjoner (Korsgaard & Ludvigsen, 2019; Midtgård et al., 2022). Det kan dreie seg både om å vite hvilke rettigheter man har, og om å forstå informasjonen på NAV.no. En relatert barriere er evnen til å beskrive sin situasjon skriftlig, og å ha kunnskap nok til å vite hva slags informasjon man skal se etter eller spørre om (Midtgård et al., 2022: 48). Yngre brukere har ofte begrensa systemforståelse, derfor kan de har problemer med å kommunisere digitalt med offentlig forvaltning, selv om de gjerne har god digital kompetanse (Berg et al., 2022: 56; Korsgaard & Ludvigsen, 2019:11; Nyberg et al., 2021: 32).

Andre barrierer som særlig Midtgård og kollegaer peker på, er **fysisk eller psykisk sykdom, lav tillit til teknologi, internett og samfunnet, og sosiale og kulturelle barrierer**. Særlig blir fysisk sykdom trukket fram i flere studier som en barriere mot bruk av digitale kanaler, mens psykiske helseutfordringer sjelden blir adressert i studiene (Midtgård et al., 2022: 35). Tillitsbarrieren dreier seg om at enkelte er redde for at sensitiv informasjon skal komme i feil hender, de er redde for overvåking, eller for å gjøre feil (Midtgård et al., 2022: 33/47). Sosiale og kulturelle barrierer står det lite om i rapporten eller i annen litteratur, noe som tyder på at det er begrensa med forskning på temaet.

2.1.2 **Forskning på digitalisering i NAV**

Det har de senere årene kommet flere studier som undersøker hvordan NAV-ansatte oppfatter digitaliseringa og hvordan den påvirker deres arbeidshverdag. Forskning på kanalstrategien og digitalisering i NAV tyder på at både veiledere og ledere i stor grad er positive til de digitale løsningene (Bergum et al., 2020; Fossetstøl et al., 2020; Løberg, 2021). Samtidig anerkjenner NAV-ansatte at digital kommunikasjon ikke fungerer for alle brukere (Fossetstøl et al., 2020: 87).

Når det gjelder hvorvidt digitalisering har ført til en ressursgevinst, slik man ønsker, tegner ikke forskningen et entydig bilde. Noen veiledere mener at de har fått mer tid etter at de begynte å bruke mer digitale kanaler i dialog med innbyggerne (Bergum et al., 2020: 43). Annen forskning tyder på at digital kommunikasjon senker terskelen for henvendelser og at brukere som tar kontakt i digitale kanaler, forventer rask respons (Fossetstøl et al., 2020: 53; Løberg, 2021: 5; Aasback, 2021: 35). I så måte fører digitaliseringa til at NAV-veiledere er mer tilgjengelige for dem som kan benytte digitale kanaler (Breit et al., 2021), men det betyr ikke nødvendigvis at digitaliseringen *frigjør tid* for veiledere. Når terskelen for henvendelser er lavere, innebærer det at veiledere må besvare mange flere henvendelser i de digitale kanalene. I en undersøkelse om NAV-veilederes vurderinger av kommunikasjonskanaler, konkluderer Aasback med at «det ikke er noen automatikk i at innføring av mer effektive kommunikasjonskanaler fører til mer effektiv ressursutnyttelse» (Aasback, 2021: 38). Løberg påpeker at selv om elektronisk kommunikasjon kan være tidsbesparende, er det ikke gitt at den tiden som blir spart, faktisk blir brukt på de mest sårbare brukerne (Løberg, 2021). En studie av digitalisering av sosialhjelpsøknader viser at løsningen først og fremst frigjør tid for merkantilt ansatte, som tidligere brukte mye tid på å skanne papirdokumenter. Det er altså ikke gitt at veiledere får mer tid til oppfølging, med mindre man skaffer gjør noe med fordelingen av stillinger (Thorbjørnsrud et al., 2022: 79)

Samtidig peker NAVs ressurskartlegging fra 2017 i retning av at «ressursene ved kontorene i større grad brukes til arbeidsrettet oppfølging» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018b: 3), noe som er i tråd med kanalstrategiens hensikt. En annen indikasjon på at digitaliseringa kan ha frigjort ressurser, er at flere veiledere ifølge AFIs evaluering nå har mindre brukerporteføljer enn tidligere, hvilket skulle tilsi at de har mer tid til hver enkelt. Til tross for slike positive utviklingstrekk, viser undersøkelsen at veiledere opplever at de har *mindre tid* til brukerretta oppfølgingsarbeid enn de hadde før (Fossestøl et al., 2020: 156).

2.1.3 Digitalisering av sosialhjelpssøknader

Digitaliseringen av NAVs tjenester retter seg først og fremst mot de statlige tjenestene. Siden 2017 har imidlertid NAV, i samarbeid med KS og kommunene, jobbet med å digitalisere sosialhjelpssøknadene gjennom *Digisos-prosjektet*. På sikt skal prosjektet også innebære en innsynsløsning som gjør at innbyggere kan se for eksempel status i søknad og hvor mye de skal få utbetalt, og en dialogfunksjon slik at de kan føre digital dialog med sin veileder. Disse løsningene er fortsatt i startgropa. En studie (2022) viser at den elektroniske sosialhjelpssøknaden er relativt enkel å bruke og at mange innbyggere synes den fungerer godt, selv om det er noen utfordringer, særlig med løsningen for vedlegg. Flere brukere forteller at de fikk god hjelp fra NAV første gang de skulle søke. Blant innbyggere som sliter med å bruke løsningen, er personer med svake norsksferdigheter, lite digital kompetanse, og manglende systemforståelse. Forskerne finner at innføring av elektronisk sosialhjelpssøknad ikke ser ut til å ha påvirket relasjonen mellom veiledere og innbyggere i særlig grad. Veiledere legger fortsatt stor vekt på fysiske møter, men forteller at de har noe mer telefonkontakt med innbyggere enn tidligere og at det enkelte ganger kan være enklere å utsette møter nå enn tidligere. En potensiell utfordring kan være at innbyggere som søker digitalt, men som i liten grad tar kontakt med NAV utover det, blir mindre synlige for NAV (Thorbjørnsrud et al., 2022).

2.1.4 Fordeler med digitale tjenester

Forskningen så langt tilsier at digitale løsninger innebærer mange fordeler i dialogen med NAV for dem som greier å bruke slike løsninger. For eksempel innebærer digitale løsninger mye større grad av fleksibilitet i kommunikasjonen, i den forstand at brukere kan benytte digitale løsninger når og hvor de vil (Bergum et al., 2020: 47; Løberg, 2021: 4; Midtgård et al., 2022: 58; Aasback, 2021: 34). For noen innbyggere kan det være en barriere at de har lang reisevei til NAV-kontoret, noe de slipper om de kan sende en søknad til NAV digitalt (Thorbjørnsrud et al., 2022: 36). Fordi det er enklere å søke hjemmefra enn å møte opp på NAV-kontoret, kan digitalisering i det hele tatt senke terskelen for å sende inn søknad (Thorbjørnsrud et al., 2022: 44). Noen brukere foretrekker dessuten den upersonlige kontakten som digital kommunikasjon innebærer (Hansen et al., 2018: 84; Hetling et al., 2014). Digitale kanaler gir en direkte tilgang til veileder, uten at brukere må ringe kontaktsenteret og vente på at veileder skal ringe tilbake. Slik sett er veiledere mer tilgjengelige digitalt (Løberg, 2021: 5). Raske svar i digitale kanaler kan potensielt styrke forholdet mellom veileder og bruker (Aasback, 2021: 39). En annen fordel som trekkes fram, er at digitale løsninger gjør at brukere unngår stigmaet som er knytta til å møte opp på et offentlig kontor og møte tjenesteytere ansikt-til-ansikt (Hetling et al., 2014: 534; Løberg, 2021: 6). Digital kommunikasjon kan fungere bedre for personer som lider av sosial angst, og som kan kvie seg for å møte NAV-ansatte og andre innbyggere på NAV-kontoret (Fugletveit & Lofthus, 2021: 84; Thorbjørnsrud et al., 2022: 36). Digitale løsninger, slik som digital aktivitetsplan, kan styrke brukermedvirkning, fordi brukere kan bidra aktivt til utformingen av sin egen plan (Berg et al., 2022; Fossestøl et al., 2020: 86; Hermanrud, 2022). NAV-veiledere mener den digitale aktivitetsplanen på det viset fremmer mer likeverdig dialog i oppfølgingsarbeidet. Kommunikasjonen i den digitale planen er hyppigere og

mer uformell (Hermanrud, 2022: 12), noe som kan skape mer nærhet i relasjonen mellom veileder og bruker (Røhnebæk & Løberg, 2021: 80).

2.1.5 Ulemper for sårbare grupper

Fordelene med kanalstrategi og digitalisering gjelder ikke alle grupper. Digitalisering kan i så måte bidra til å forsterke ulikhet i samfunnet gjennom det som gjerne beskrives som «the digital divide» – et skille mellom dem som har tilgang til og trekker fordel av digitalisering, og dem som ikke greier å benytte digitale løsninger (se f.eks. Breit & Salomon, 2015). Sannsynligvis er det grupper som i utgangspunktet befinner seg i en marginalisert posisjon som opplever ekskludering i møte med digitaliserte offentlige tjenester (Midtgård et al., 2020; Schou & Pors, 2019). I så måte har konsekvensene av digitale tjenester en klassesdimensjon. For eksempel er det høyere sannsynlighet for at de med lavere utdanning, faller utenfor digitalt. Det gjelder også for innvandrere (Rybalka et al., 2022).

Innen helse – og teknologifaget har det vært en forventning om at digitalisering av tjenester skal føre til økt «myndiggjøring» (empowerment) blant pasienter og brukere. En slik myndiggjøring innebærer at folk får mer tilgang på informasjon om sin egen sak, og dermed mer kontroll i møte med det offentlige. Det kan i sin tur bidra til å utjevne maktubalansen i dette møtet (Midtgård et al., 2022: 19; Sand et al., 2020: 6). Som nevnt over, peker noe forskning i retning av at digital aktivitetsplan øker brukermedvirkning (Hermanrud, 2022), noe man kan anta er et viktig steg i retning av økt myndiggjøring. Økt myndiggjøring kan være reelt for dem som greier å bruke digitale kanaler. I sin studie finner Midtgård og kollegaer imidlertid at det motsatte ser ut til å skje for sårbare grupper – i alle fall så lenge disse gruppene ikke får tilstrekkelig digital bistand. Forventning om at de skal bruke digitale løsninger som de ikke mestrer, framkaller en opplevelse av avvisning, avmakt og resignasjon (Midtgård et al., 2022: 61).

En del forskning peker i retning av at NAV framstår som mindre tilgjengelig for sårbare brukergrupper etter innføring av kanalstrategien (Barreth, 2019; Fossetøl et al., 2020; Midtgård et al., 2022). De som har høyere utdanning, snakker godt norsk og har mange ressurser, nyter godt av digitaliseringa, mens sårbare grupper ikke trekker fordeler av de digitale tjenestene. Tvert imot kan digitaliseringa føre til at de får mindre bistand fra NAV enn tidligere (Midtgård et al., 2022: 58, 60). Fossetøl og kollegaer skriver at deres undersøkelse tyder på at utfordringene knytta til ikke-digitale brukere har blitt undervurdert, og at det innebærer en «reell risiko for at de som oppfattes som 'manuelle brukere', enten det skyldes språkproblemer, analfabetisme eller sosiale problemer, får dårligere oppfølging og service enn tidligere på grunn av digitaliseringen» (Fossetøl et al., 2020: 161).

2.1.6 Digitalisering og prioritering av brukere

Høyt arbeidspress og mange behov som skal dekkes, fører til at NAV-ansatte må prioritere mellom ulike brukere (Breit et al., 2021; Røhnebæk, 2016). Tidligere forskning viser at veiledere har en tendens til å prioritere det som kan betegnes som «må-oppgaver» – det vil si oppgaver som de må kvittere ut innen en bestemt tidsfrist, og som er en del av målstyringssystemet i NAV (Fossetøl et al., 2020: 89; Sæther, 2022: 137). En «må-oppgave» kan være henvendelser veiledere får om å ta kontakt med innbyggere. Det skjer for eksempel når en innbygger ringer til kontaktsenteret eller drar til publikumsmottaket for å få kontakt med veileder. Da må veileder ta kontakt innen 48 timer. Tilsvarende får veiledere beskjed dersom en innbygger har tatt kontakt digitalt, med samme frist. I praksis vil det bety at veiledere ofte prioriterer innbyggere som tar kontakt (Røhnebæk, 2016). De digitale løsningene kan forsterke slike prioriteringer, og føre til at bestemte grupper får mer oppmerksomhet enn andre (Løberg, 2021: 5). Ifølge veiledere i AFIs studie, fungerer de digitale

løsningene best for ressurssterke brukere, fordi det er de som mest aktivt tar i bruk muligheten til å ta kontakt digitalt og er flinkest til å følge opp sin egen sak (Fossestøl et al., 2020: 89, 150). Med økende digitalisering, blir terskelen for å ta kontakt lavere, noe som også innebærer at det kommer et økende antall henvendelser i digitale kanaler, som skal kvitteres ut innen en tidsfrist. Når det samtidig er en tendens til at det er de mest ressurssterke innbyggerne som tar kontakt digitalt og som følger opp egen sak, kan en konsekvens av digitaliseringen være at det er de mest ressurssterke innbyggerne som får mest oppmerksomhet fra veiledere.

2.1.7 Valg av kommunikasjonskanal

Et sentralt spørsmål i diskusjonen om offentlige digitale tjenester, er hvordan de ulike kommunikasjonskanalene brukes, og hvilke kanaler som er best egnet for ulike formål (Lindgren et al., 2019: 432-433). I sin litteraturgjennomgang viser Sand og kollegaer at både tjenesteytere og tjenestemottakere mener at digital kommunikasjon egner seg for enkel dialog, gjerne av mer praktisk art. Om det er snakk om mer komplekse spørsmål, er ansikt-til-ansikt-møter den foretrukne kanalen (Sand et al., 2020: 22). Forskning på NAV peker i samme retning. I en undersøkelse av hvordan NAV-brukere med mentale helseutfordringer opplever NAVs digitale tjenester, konkluderer forskerne med at digital kommunikasjon fungerer best for brukere som har en avklart situasjon og som mottar samme stønad jevnlig, slik som uførestønad (Fugletveit & Lofthus, 2021). Det dreier seg, med andre ord, om saker i NAV som ikke er spesielt komplekse eller innebærer stor grad av skjønn. I tråd med dette, finner Hansen og kollegaer at brukere som har et enkelt og avklart behov, har mindre ansikt-til-ansikt-kontakt med NAV-veiledere og i stedet bruker NAVs nettside mer (Hansen et al., 2018: 75). En evaluering av digital aktivitetsplan viser at den digitale dialogen i aktivitetsplanen kan erstatte kontakt via telefon og i møter om enkle spørsmål, men om det er et tema som er mer krevende, foretrekker veiledere å møte brukere ansikt-til-ansikt. Veiledere velger altså kanal ut ifra formålet med samtalen (Berg et al., 2022: 53-54; se også Aasback, 2021: 35). Det kan også være praktiske årsaker til at veiledere velger en form for kommunikasjon framfor en annen. I sin studie viser Aasback at valg av kommunikasjonskanal til dels er faglig begrunnet, men at veiledere enkelte ganger velger digitale kanaler når de er under tidspress (Aasback, 2021).

Dialogen med helse- og velferdstjenester behøver ikke å være enten digital eller ikke-digital. Tidligere forskning viser at flere kommunikasjonskanaler gjerne benyttes i dialogen med samme bruker (Hansen et al., 2018: 84; Nyberg et al., 2021:21). En av hovedkonklusjonene i litteraturgjennomgangen til Sand og kollegaer, er at digital interaksjon ikke nødvendigvis erstatter ansikt-til-ansikt-møter, men snarere at ulike kanaler utfyller hverandre (Sand et al., 2020: 37). I Løbergs studie gir noen av veilederne uttrykk for at digital kommunikasjon ikke reduserer ansikt-til-ansikt-møter – tvert imot brukes begge kanalene samtidig (Løberg, 2021: 4). Noen veiledere gir uttrykk for at det er spesielt viktig å møte brukere ansikt-til-ansikt i begynnelsen av en veiledningsrelasjon. Når relasjonen har blitt etablert, kan det fungere godt med digital dialog, fordi det øker tilgjengeligheten og gir mulighet for hyppigere kommunikasjon (Berg et al., 2022: 56; Aasback, 2021: 36). Ikke-digital kommunikasjon kan også støtte opp under den digitale dialogen. Brukere har ofte behov for bekreftelse fra en ansatt i velferdsinstitusjonen på at de for eksempel har fylt ut en søknad korrekt eller at de har forstått informasjonen de finner på nett riktig (Hansen et al., 2018: 79; Nyberg et al., 2021: 21; Sand et al., 2020: 19). Ikke-digital dialog med en veileder kan altså være viktig for å trygge brukere når de benytter digitale kanaler, særlig når brukeren benytter en digital løsning for første gang (Korsgaard & Ludvigsen, 2019: 11).

Som nevnt, forteller veiledere at de velger den kommunikasjonskanalen som de synes er mest egnet. Et nærliggende spørsmål er hvorvidt *brukere* får kommunisere i den kanalen de selv opplever at de har behov for. Det er betydelig mindre forskning på dette temaet fra brukeres

perspektiv. Som nevnt foretrekker en del brukere digitale kanaler, blant annet på grunn av fleksibilitet og økt tilgjengelighet eller fordi de synes det er godt å unngå stigmaet knyttet til å møte opp på et NAV-kontor (Hansen et al., 2018: 84; Hetling et al., 2014: 534; Løberg, 2021: 6). Samtidig viser NAVs personbrugerundersøkelse at innbyggere vil ha fysiske møter betydelig oftere enn de får. Mens 45 prosent svarer at de foretrekker å ha fysiske møter med NAV, er det bare 9 prosent som har hatt slike møter (Nyberg et al., 2021: 20). I intervjuer med offentlige ansatte som bistår brukere i dialogen med NAV, trekker mange av informantene fram at sårbare brukere ofte ikke får mulighet til å velge selv hvordan de skal kommunisere med NAV. De opplever at digitaliseringen gjør det vanskeligere å skape en relasjon til veileder, fordi de i mindre grad får møte ham eller henne fysisk (Midtgård et al., 2022: 61). I AFIs evaluering av NAV, er det enkelte veiledere som gir uttrykk for bekymring fordi brukere som ønsker det, ikke får ansikt-til-ansikt-møter (Fossestøl et al., 2020: 88).

2.1.8 Selvbetjening og overføring av ansvar til brukere

Flere forskere peker på at digitalisering og selvbetjening går hånd i hånd med en ideologi som handler om å «outsources» ansvar til brukere for å bli digitale, være proaktive, og å «drive» sin egen sak (Breit & Salomon, 2015; Fugletveit & Lofthus, 2021; Lindgren et al., 2019; Sand et al., 2020; Schou & Hjelholt, 2019; Schou & Pors, 2019). Når arbeidet på dette viset blir overført fra bakkebyråkrater til innbyggere selv via teknologiske løsninger, skal det føre til en effektiviseringsgevinst (Breit & Salomon, 2015). Ifølge Sand og kollegaer har flere studier om digitalisering et forbrukerperspektiv, hvor tanken er at digitalisering gjør hverdagen enklere for «forbrukere», og hvor ideen om selvhjelpenhet står sentralt. Deres gjennomgang om forskning på digitalisering og velferdstjenester, viser at det foregår et skifte i offentlig forvaltning, hvor deler av ansvaret for tjenesteytingen – som tidligere innebar aktiv veiledning og rådgivning fra tjenesteyteren – blir flyttet over til brukere i form av «individuell informasjonsinnhenting, selvadministrering og selvbetjening» (Sand et al., 2020: 24).

2.1.9 Veilederrollen i endring

En logisk konsekvens av utviklingen vi skisserer over, er at *veilederrollen* også er i endring. Tanken om selvbetjening gjør at offentlig ansatte får en mindre sentral rolle i møtet mellom brukere og tjenesteapparatet (Lindgren et al., 2019: 429). I en studie av velferdskontorer i Danmark, beskriver Schou og Pors at veilederrollen primært er sentrert rundt å hjelpe innbyggere med å «hjelpe seg selv» og med å bruke selvbetjeningsløsningene (Schou & Pors, 2019: 471). Brukeren blir et objekt som veiledere skal gjøre selvhjulpne og digitale: «Det betyr at om møtet er en suksess, skal borgeren ikke komme tilbake» (Schou & Pors, 2019: 471). I en annen studie brukes begrepet «digital oppdragelse» om NAV-veilederes arbeid med å «digitalisere» brukere. Det innebærer blant annet at veiledere hele tiden må foreta skjønnsmessige vurderinger av hvor mye hjelp de skal gi brukere – de må finne en balanse mellom å disiplinere og oppdra brukere, og å hjelpe dem tilstrekkelig (Breit et al., 2021: 7).

2.1.10 Oppsummering

Forskning på kanalstrategien og digitaliseringen viser at NAV-ansatte hovedsakelig er positive til utviklingen. Noen NAV-ansatte mener at digitaliseringen har frigjort tid, men flere studier peker i retning av at digital kommunikasjon er ressurskrevende, ikke bare ressursbesparende, og at det ikke er noen automatikk i at tiden som blir spart, blir brukt på det viset man har tenkt. Litteraturen tyder på at digitaliseringen sannsynligvis fører til bedre tilgjengelighet for ressurssterke grupper, mens sårbare grupper – som ofte har størst behov for bistand – opplever at tilgjengeligheten har blitt lavere. En årsak kan være at brukere som tar kontakt i digitale kanaler, blir prioritert fordi

henvendelsene må besvares innen en tidsfrist. Veiledere velger kanal ut ifra formålet med kommunikasjonen. For enkle avklaringer bruker de gjerne digitale løsninger, mens de foretrekker ansikt-til-ansikt-møter dersom samtalen dreier seg om mer komplekse temaer. I tillegg kan tidsknapphet spille inn på valg av kanal. Forskningen viser at kommunikasjon ofte foregår i flere kanaler parallelt, og at fysiske møter kan understøtte digital kommunikasjon. Noen studier tyder på at innbyggere gjerne vil ha flere fysiske møter med NAV enn de får tilgang til. Digitalisering fører med seg en tanke om at brukere i større grad skal betjene seg selv. Det innebærer at en del av ansvaret som før lå til NAV, har blitt overført til brukere. For å greie å betjene seg selv, må brukere imidlertid ha mye systemkunnskap i tillegg til norskkunnskaper og digitale ferdigheter. Selvbetjeningstanken medfører også at veilederrollen er i endring – veilederen blir i større grad sett som en som skal veilede i bruk av digitale tjenester, slik at brukeren i neste omgang skal klare seg selv.

2.2 NAVs møte med flyktninger

Det finnes lite forskning som går på kommunikasjonen mellom NAV og flyktninger.⁸ En god del av litteraturen handler derimot om *innholdet* i oppfølgingen fra NAV – for eksempel hvordan tiltakene fungerer for flyktninger. Disse studiene kan tilsynelatende være litt på siden av rapportens hovedtema. Når vi likevel har valgt å inkludere disse studiene, er det fordi vi mener at innholdet i tiltak og kommunikasjon er tett forbundet. God kommunikasjon er avgjørende for å få til brukermedvirkning, som i sin tur er viktig for at innbyggere skal få tiltak fra NAV som oppleves som meningsfylte og som treffer deres behov. Selv om en del av studiene ikke handler direkte om kommunikasjon, mener vi derfor at de utgjør et viktig bakteppe for vår studie.

2.2.1 Hvordan fungerer NAVs tiltak for innvandrere?

Som nevnt i kapittel 1, finnes det en god del forskning på flyktnings deltakelse i introduksjonsprogrammet, men mindre forskning på møtet mellom NAV og flyktninger i perioden *etter* at introduksjonsprogrammet er fullført. Studiene som finnes, er primært evalueringer av tiltak som har innvandrere i målgruppa (Maximova-Mentzoni et al., 2019; Proba samfunnsanalyse, 2012), eller hva slags effekt NAVs generelle tiltak har på sysselsetting for innvandrere (Hardoy & Zhang, 2011, 2019; Lima & Furuberg, 2018). Et sentralt funn i forskningslitteraturen er at tiltak i NAV ikke i tilstrekkelig grad har blitt tilrettelagt for innvandrere (Djuve & Tronstad, 2011; Friberg & Elgvin, 2014). Djuve og Tronstad finner for eksempel at «brukere med ikke-vestlig bakgrunn har adgang til et smalere tjenestetilbud og får dårligere kvalitet på kurs, praksisplasser og oppfølging enn andre» (Djuve & Tronstad, 2011: 9). Til dels handler det om at tiltakene i NAV er utformet for arbeidssøkere som står ganske nær arbeidsmarkedet (f.eks. jobbsøkerkurs), mens mange innvandrere trenger mer kvalifisering før de kan nyttiggjøre seg slike tiltak. Til dels handler det om at tiltakene forutsetter gode norskferdigheter, og at det ikke finnes nok kurs som er spesielt tilrettelagt for personer som har begrensede norskkunnskaper. Samtidig blir norskkurs i seg selv ofte ikke ansett for å være tilstrekkelig «arbeidsrettet». For eksempel viser undersøkelser av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) at en del veiledere mener at innvandrere med begrensede norskferdigheter, bør styrke norskferdighetene før KVP er et egna virkemiddel (Djuve et al., 2012; Meltevik et al., 2022).

⁸ I denne delen inkluderer vi noe litteratur om NAV og innvandrere mer generelt, ettersom erfaringer blant personer med fluktbakgrunn er relevant for innvandrere mer allment, og vise versa.

2.2.2 Kategorisering og tilgang til ressurser i NAV

Forskning på NAV gir innblikk i hvilken betydning veilederes kategorisering av innvandrere har for hvilke tiltak de får tilgang på (se f.eks. Gussgard Volckmar-Eeg, 2021; Synnes, 2021). Kategorisering har, med andre ord, betydning for hvilken prioritet innbyggere gis og hvor mye ressurser de får, både i form av tiltak og i oppfølgingen fra NAV. Synnes (2021) finner for eksempel at når veiledere vurderer sosialhjelpsøknader fra polske arbeidsmigranter, blir deres skjønnsutøvelse formet av synet på arbeidsmigranter som midlertidig arbeidskraft som ikke skal være en byrde for den norske velferdsstaten. Innenfor disse rammene blir migranter som framstår som hardtarbeidende eller viser vilje til å bli en del av det norske samfunnet, oppfattet som mer verdige mottakere av sosialhjelp enn andre (Synnes, 2021). I en studie av hvordan følelser og institusjonelle kategorier påvirker veilederes prioriteringer, viser Volckmar-Eeg at noen veiledere prioriterer brukere med innvandrerbakgrunn som de blir mer følelsesmessig engasjerte i. Det er gjerne brukere som veilederne oppfatter som motiverte og som snakker norsk på et nivå som gjør at de er enkle å utplassere i et tiltak (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022: 173). I en annen studie viser Volckmar-Eeg og Vassenden (2022) at mange brukere med innvandrerbakgrunn «pensjoneres» på sosialhjelp uten å få arbeidsretta oppfølging. En viktig årsak er ifølge forskerne at brukere med innvandrerbakgrunn blir utdefinert fra kategorier i NAV som gir tilgang til ressurser og oppfølging, fordi de ikke har tilstrekkelige norskferdigheter: «Når språk defineres som brukerens hovedproblem, vanskeliggjøres arbeidet for alle veiledere fordi språkopplæring ikke tilbys som eget tiltak» (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022: 270).

I tildelingsbrevet til NAV de siste årene, framgår det at innvandrere fra utenfor EØS (blant disse flyktninger) er blant de prioriterte gruppene i NAV, noe som innebærer at de skal «prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022: 8). Noe forskning viser imidlertid at det kan være kategoriseringspraksiser i NAV som trekker i motsatt retning. I en nylig studie om oppfølging av personer med psykiske helseproblemer, viser Bråthen (2020) at en del veiledere nedprioriterer innvandrere fordi de opplevde at NAV ikke har egnede verktøy. En annen årsak kan handle om den sentrale rollen arbeidsevnevurderingen spiller for å utløse ressurser til oppfølging i NAV. Alle som har behov for hjelp fra NAV til å finne arbeid, har rett til en vurdering av sitt bistandsbehov. Dersom brukere blir ansett for å ha nedsatt arbeidsevne, har veiledere tilgang til betydelig flere tiltak og ressurser i oppfølgingen. Selv om innvandrere er en prioritert gruppe i NAV og kan ha stort oppfølgingsbehov, er det imidlertid ikke gitt at de blir vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne – ofte handler deres utfordringer snarere om at de trenger formelle kvalifikasjoner og norskopplæring. Ifølge AFIs studie, mener noen veiledere at innvandrere derfor blir nedprioritert (Fossestøl et al., 2020: 160).

2.2.3 Innvandreres opplevelse av møtet med NAV

Det er mindre forskning på hvordan innvandrere, inkludert flyktninger, opplever kontakten med NAV, men det finnes noen studier der temaet berøres. En studie som tar for seg NAVs møte med arbeidsinnvandrere, viser at møtet er frustrerende for begge parter. NAV-ansatte opplever at de har liten mulighet til å bistå mange av arbeidsinnvandrere og at tiltaksapparatet er lite tilrettelagt for gruppa. Mange arbeidsinnvandrere opplever på sin side at de blir dårlig behandlet, at NAV-systemet er vilkårlig og urettferdig, og at det er utfordrende å kommunisere med NAV på grunn av språkproblemer og mangel på tolker (Friberg et al., 2013). I en studie av arbeidsinnvandreres tilgang til NAV, beskriver Synnes tilsvarende at innvandrere opplever NAV-systemet som vilkårlig, og flere opplever møtet med NAV som ydmykende. Manglende kunnskap om velferdssystemet i Norge er en sentral barriere mot å få tilgang til rettigheter. Samtidig som mange arbeidsmigranter har begrensa kunnskap om systemet i Norge, innebærer den sentraliserte telefonløsningen i NAV og de digitale plattformene økte krav til byråkratisk kompetanse. Summen av disse faktorene gjør

at terskelen for å få kontakt med NAV og få tilgang til rettigheter, er høy for mange arbeidsinnvandrere (Synnes, 2022).

Tidligere studier som tar for seg somalieres møte med NAV, tyder på at relasjonen mellom somaliere og NAV har vært preget av gjensidig mistillit og frustrasjon, og at tiltakene i NAV har fungert dårlig for gruppa (Friberg & Elgvin, 2014; Shala & Eide, 2012). Friberg og Elgvin (2014) viser at mange av somaliene i deres undersøkelse følte seg ydmyket og mistenkeliggjort i møtet med NAV. De var høyt motiverte for å jobbe, og ønsket å styrke sine kvalifikasjoner gjennom bl.a. norskkurs og grunnskole- eller videregående opplæring. Følelsen av ydmykelse og frustrasjon ble imidlertid forsterket av at mange opplevde at det ble tvunget til å delta på tiltak som de ofte opplevde som meningsløse, og som ikke ga dem kvalifikasjonene de trengte for å få jobb. Deltakere fortalte at slike erfaringer resulterte i apati, sviktende motivasjon og motvilje mot NAV. NAV-ansatte på sin side, opplevde somaliere som en spesielt krevende gruppe å jobbe med (se også Shala & Eide, 2012). I likhet med de somaliske informantene, opplevde flere saksbehandlere at tiltakene NAV tilbød, ikke traff somaliernes behov. Arbeidsrettede tiltak var lite relevante, samtidig som veilederne hadde begrensede muligheter til å tilby målgruppa mer grunnleggende kvalifisering og norskopplæring (Friberg & Elgvin, 2014: 44).

Andre studier tar særlig for seg innvandrerkvinner møte med NAV. Magnussens (2020) studie av viser at enkelte veiledere i NAV formidler en oppfatning av kvinner med fluktbakgrunn som ressurssvake og stakkarslige, noe som kan undergrave tiltroen kvinnene har til at de for eksempel kan lykkes med høyere utdanning. Budskapet er blant annet at utfordringer med å finne arbeid i stor grad handler om kulturforskjeller eller individuelle mangler, slik som lav kompetanse og sviktende motivasjon. Samtidig er det lite fokus på strukturelle barrierer, slik som diskriminering i arbeidsmarkedet (Magnussen, 2020). I en annen studie utforsker Røysum (2020) erfaringene til innvandrerkvinner som er målrettede, har gode norskerfardigheter, og enten har utdanning eller har ambisjoner om å ta utdanning. Et hovedfunn er at også ressurssterke kvinner synes det er vanskelig å orientere seg i hvilke rettigheter og muligheter de har i Norge. De erfarte at NAV ga dem begrensning med bistand, og at de i liten grad fikk anledning til å medvirke når det ble lagt opp et løp for dem i NAV. Flere opplevde at NAV sendte dem på korte AMO-kurs som ikke bidro til formelle kvalifikasjoner, eller til at kvinnene kunne realisere mer langsiktige utdanningsmål.

Det finnes også én studie som berører innvandrere og digital kommunikasjon med NAV. Bønnhoff (2019) undersøker hvordan mødre med migrasjonserfaring opplever norsk digitaliseringspolitikk. Studien viser at noen av dem synes at digitale løsninger er fleksible og fungerer godt, mens andre sliter med å bruke digitale kanaler og med å forstå informasjonen på NAVs nettsider. Når det er utfordringer med norsk i kombinasjon med lave digitale ferdigheter, kan det få negative utslag i form av for eksempel ytelser som uteblir. Bønnhoff viser at Google translate og bistand fra barn er viktig i den digitale kommunikasjonen. Hun skriver: «[Det er] betimelig å spørre om vi skal nøye oss med å la barna og Googleoversetter bære en viktig del av ansvaret for at nye borgere kan komme i jobb eller søke stønader» (Bønnhoff, 2019: 336).

2.2.4 Tiltak skal gi mer formell kompetanse

En del av forskningen vi beskriver over, tyder på at NAVs kategorier og tiltaksvifte har vært lite tilpasset behovene til en del innvandrergrupper. Noen av studiene går imidlertid mange år tilbake i tid, og det har de senere årene vært en utvikling i NAV i retning av at flere tiltak kan inneholde norskopplæring, grunnkvalifisering og utdanning.⁹ Endringene er i tråd med et styrket fokus i

⁹ Fra 2016 kan for eksempel Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) i større grad bli brukt til arbeidsretta norskopplæring enn tidligere, og toårig yrkesretta opplæring, som kom i 2016, kan skje i form av opplæring på videregående nivå eller i fagskoleutdanning (NOU 2018: 13, 2018-101).

integreringspolitikken de seneste årene på kvalifisering framfor at innvandrere skal raskest mulig inn i (ofte ufaglært) arbeid (Kunnskapsdepartementet, 2019). Tilsvarende dreining kan man spore i NAVs nye virksomhetsstrategi, som vektlegger å møte behovet for kvalifisert arbeidskraft, og en «stabil tilknytning til arbeid» framfor «raskeste vei til jobb» (NAV, 2022a). Regelverket for kvalifiseringsprogrammet regulerer nå i mindre grad hvilke tiltak som kan inngå i programmet (Stortinget, 2018). Det innebærer at man i større grad kan inkludere utdanning som en del av tiltakene enn man kunne gjøre tidligere (Djuve et al., 2012: 32).¹⁰ Fra 2019 ble tiltaksforskriften endret slik at flere fikk tilgang til opplæringstiltak i NAV, blant annet ved at man fjernet kravet til nedsatt arbeidsevne.¹¹ Man vektlegger dessuten at opplæringstiltakene i større grad enn tidligere skal gi formell kompetanse. «Opplæringstiltak» inkluderer både AMO-kurs og utdanningstiltak, som kan inneholde grunnskoleopplæring, fag- og yrkesretta opplæring og høyere utdanning (Sohlman & Kann, 2021). En studie viser at de som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak, er innvandrere som er født utenfor EØS (Sohlman & Kann, 2021). Det er også i størst grad denne gruppa som får AMO-kurs som medfører formell kompetanse. Undersøkelsen tyder altså på at denne innvandrerggruppa, som inkluderer flyktninger, i større grad deltar i tiltak som skal gi formelle kvalifikasjoner. Samtidig viser en annen fersk studie at veiledere i liten grad kan benytte norskopplæring som et arbeidsretta tiltak, noe som utgjør en betydelig barriere for at innvandrere skal få oppfølging som reelt kan bidra til at de kommer i arbeid (Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022). Framtidig forskning vil forhåpentligvis dokumentere ytterligere hvordan denne utviklingen i NAV fungerer.

2.2.5 Tredjeparters rolle i møtet med NAV

Et viktig tema i denne rapporten er hvilken rolle tredjeparter spiller i dialogen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn. Det er foreløpig lite forskning på temaet, men det har den siste tiden kommet enkelte studier som viser at mange innbyggere er avhengige av bistand fra andre for å kommunisere digitalt med NAV. Studiene har særlig tatt for seg en bestemt type tredjeparter, nemlig ansatte i andre offentlige etater som i kraft av sin stilling møter innbyggere og bistår dem, selv om det ofte ikke nødvendigvis er en del av deres mandat (Helsetilsynet, 2022; Midtgård et al., 2022). Hovedfunn fra disse undersøkelsene er at slike tredjeparter opplever stor pågang fra innbyggere som har behov for digital bistand, og at noen av tredjepartene synes at de tar på seg oppgaver som NAV selv burde ta ansvar for. De oppgir også at bistanden de gir i NAV-relaterte spørsmål kan gå ut over egne arbeidsoppgaver. Med andre ord kan den digitale utviklingen føre til at ansvaret for å gi veiledning og oppfølging av sårbare grupper, blir overført til tredjeparter. Andre studier kommer også inn på det vi betegner som «private» tredjeparters rolle i kommunikasjonen med NAV – det vil si personer som er i en innbyggers familie eller private nettverk. I sin undersøkelse av digital sosialhjelp søknad, skriver forskere at flere NAV-veiledere gir uttrykk for bekymring for at det i en del tilfeller ikke er innbyggeren selv som benytter de digitale løsningene (Thorbjørnsrud et al., 2022). En god del får hjelp fra venner og familie, uten at NAV har kartlagt omfanget av slik bistand. Det er særlig en bekymring rundt at barn under myndig alder kan få mye innblikk i foreldrenes økonomiske utfordringer. Når det gjelder brukerne, finner forskerne at noen av dem opplever det som praktisk og uproblematisk å få hjelp fra familie eller venner, mens enkelte andre synes det er mer ubehagelig. Uavhengig av hva brukerne synes, understreker forskerne at «NAV har veiledningsplikt overfor brukerne, og det er ikke nødvendigvis greit å belage seg på at andre enn NAV selv skal hjelpe brukerne» (Thorbjørnsrud et al., 2022: 68). Til sist vil vi kort nevne Ratzmanns studie av EU-migranternes møte med det tyske velferdsbyråkratiet. Her tar hun også for

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-12-l-20182019/id2618154/>

¹¹ I tillegg fikk ikke de som hadde rettigheter etter opplærings- eller introduksjonsloven tilgang til opplæringstiltak før forskriftsendringen.

seg tredjeparter – eller «brokers», som hun omtaler dem. Hun beskriver hvordan slike tredjeparter kan ha stor betydning for hvorvidt en person får gjennomslag for sine ønsker og behov i møtet med velferdsbyråkratiet (Ratzmann, 2019: 214). I så måte kan tredjeparter bidra til å utjevne ubalanse i makt mellom offentlige ansatte og EU-migranter.

2.2.6 Oppsummering

Et sentralt funn i forskningslitteraturen er at tiltak i NAV ikke i tilstrekkelig grad har blitt tilrettelagt for innvandrere. Til dels handler det om at tiltakene i NAV er utformet for arbeidssøkere som står ganske nær arbeidsmarkedet, mens mange innvandrere trenger mer kvalifisering før de kan nyttiggjøre seg slike tiltak. Til dels handler det om at tiltakene forutsetter gode norskferdigheter, og at det ikke finnes nok kurs som er spesielt tilrettelagt for personer som har begrensede norskkunnskaper. Andre studier viser at de institusjonelle kategoriene i NAV og veilederes kategoriseringspraksiser har betydning for hvorvidt innvandrere blir prioritert med tanke på tiltak og oppfølging. For eksempel viser en studie at mange brukere med innvandrerbakgrunn blir utdefinert fra kategorier i NAV som gir tilgang til ressurser og oppfølging fordi de ikke har tilstrekkelige norskferdigheter. Forskning som tar for seg møtet mellom NAV og innvandrere, tyder på at en del innvandrere føler seg ydmyket og mistenkeliggjort i møtet med NAV, og at de opplever frustrasjon over at de blir tvunget til å delta på tiltak som de ikke opplever at styrker deres posisjon arbeidsmarkedet. Mange ønsker seg formelle kvalifikasjoner og mer språkopplæring, men NAV har inntil nylig kunnet tilby slike tiltak i noe begrensa grad. De senere årene har det imidlertid vært en dreining i NAV mot å etterkomme slike behov. Det finnes noe forskning på tredjepartenes bidrag i kommunikasjon mellom NAV og innbyggere. Studiene viser at tredjeparter opplever stor pågang fra innbyggere som har behov for digital bistand, og at tredjepartene til dels opplever at de tar på seg oppgaver som NAV selv burde ta ansvar for, særlig når det gjelder å gi informasjon og veiledning om søknader og ytelser.

3 Metode

Datagrunnlaget i dette prosjektet består av tre ulike informantgrupper: NAV-ansatte, tredjeparter og innbyggere med fluktbakgrunn som har erfaring med NAV. Til sammen har vi gjennomført intervjuer med 76 personer. Tabellen viser hvordan intervjuene fordeler seg på de tre informantgruppene. Intervjuene ble i hovedsak gjort enkeltvis. I et fåtall intervjuer snakka vi med to personer sammen.

NAV-ansatte	33 personer
Tredjeparter	21 personer
Innbyggere	22 personer
Til sammen	76

3.1 Bakgrunnsinformasjon om informantene

3.1.1 NAV-ansatte

Vi har gjennomført intervjuer med 33 NAV-ansatte.¹² Flertallet av disse tilhører de tre NAV-kontorene vi har samarbeida med. Vi har også snakka med personer som arbeider ved kontaktsenteret, og en tjenesteyter med tilhørighet til et annet NAV-kontor. Omtrent en tredjedel av de ansatte var menn, resten var kvinner. Vi har snakka med veiledere, teamledere og avdelingsledere. De ansatte har ulike ansvarsområder: kvalifisering og sysselsetting av innvandrere, arbeidsavklaring og oppfølging, avklaring og oppfølging av unge eller familier som mottar sosialhjelp, arbeidsretta oppfølging, boligspørsmål og publikumsmottaket.

I overkant av to tredjedeler av de vi snakka med, var veiledere. Flertallet av disse arbeidet kun som veiledere, men det var også noen som også hadde spesifikke fagansvarsoppgaver. De ansatte arbeidet hovedsakelig enten med kommunale eller statlige spørsmål, men det var også noen få som arbeidet med både kommunale og statlige spørsmål. Veiledere som gir tett oppfølging, hadde ansvar for mellom 20-50 innbyggere. For de andre veilederne er det typiske at de fulgte opp rundt 100, noen har litt færre, andre litt flere. En av veilederne hadde ansvar for å følge opp rundt 180 innbyggere.

3.1.2 Innbyggernes bakgrunn og tiltak i NAV

Vi har gjennomført intervjuer med 22 innbyggere med fluktbakgrunn og NAV-erfaring. Innbyggerne ble rekruttert gjennom NAV-kontorer og gjennom tredjeparter. Ti av dem ble rekruttert gjennom NAV-kontorene vi fulgte, og to er rekruttert via andre NAV-kontor. Ni informanter er rekruttert gjennom ulike tredjeparter. Hovedtyngden av informantene er rekruttert fra Oslo og/eller området rundt Oslo.

Hovedtyngden av innbyggerne har kommet til Norge som flyktninger eller som familieegjenforente, men det er også et par informanter som har kommet på familieetablering. Alle vi intervjuer kommer fra land utenfor EØS. De de har innvandret fra følgende land: Syria, Afghanistan, Pakistan, Marokko, Irak, Etiopia, Somalia og Eritrea. En av informantene var fra et land i Øst-Europa. Fire av innbyggerne har bodd i Norge i over 10 år, 9 har 6-10 års botid, og 7 har under 5 års botid i Norge. Flertallet av dem vi har snakka med, har deltatt i introduksjonsprogrammet. To av dem er fremdeles i introduksjonsprogrammet, og to av dem har ikke fullført på grunn av for mye fravær. Fem av informantene har ikke deltatt i introduksjonsprogram.

¹² I et intervju var det to NAV-ansatte som ble intervjuet.

Det er til dels en kjønnsmessig ubalanse i intervjuene. Hovedtyngden av innbyggerne er kvinner; vi har snakka med 15 kvinner og seks menn. Aldersmessig befinner flertallet seg i 30- og 40-årene. En innbygger befinner seg i 20-årene, åtte i 30-årene, ti i 40-årene og to i 50-årene. Flertallet har barn, og de fleste er gift. Sju av innbyggerne som har barn, er skilt og er enslige forsørgere.

Når det gjelder utdanningsnivå fra hjemlandet, utgjør innbyggerne vi har snakka med en variert gruppe. Det er én person som ikke har noe skolegang og én person som har mastergrad fra fødelandet. Blant de andre informantene har omtrent en tredjedel grunnskole, én tredjedel videregående, og én tredjedel bachelorgrad. Et fåtall har tatt utdanning i Norge. Tre personer har tatt eller er i ferd med å ta yrkesretta fagopplæring og én har tatt en mastergrad.

Når det gjelder hva slags tiltak innbyggerne vi har intervjuet får fra NAV, er det omtrent én tredjedel som deltar i programmer med tett oppfølging. Det er to informanter som får arbeidsavklaringspenger (AAP), to som deltar i kvalifiseringsprogrammet (KVP), tre som deltar i Jobbsjansen, og én som deltar i et program for innvandrere med høyere utdanning. Det er også noen som har fått eller får tiltak som skal munne ut i formell kvalifisering. Det er en betydelig andel som har fått, eller får økonomiske ytelser fra NAV. Det er seks personer som har fått eller får supplerende sosialstønad under introduksjonsprogram. Ni personer får sosialstønad, bostøtte eller andre former for økonomiske ytelser. To av dem vi har snakka med har i dag ingen tiltak eller ytelser fra NAV, men har hatt det tidligere.

3.1.3 Tredjeparter

I prosjektet gjennomførte vi intervjuer med til sammen 21 tredjeparter, det vil si personer som bistår befolkningen i deres dialog med NAV eller andre offentlige myndigheter. Vi har snakka med ulike typer tredjeparter. I rapporten skiller vi mellom frivillige tredjeparter, offentlige tredjeparter, offentlige ansatte i andre tjenester, interne tredjeparter og private tredjeparter. For en utdypende beskrivelse av disse typene, se kapittel 4 – «Hvem er tredjepartene».¹³ Nedenfor presenter vi en oversikt over antallet i de ulike kategoriene.

Type tredjepart	Antall personer
Frivillige tredjeparter	5
Offentlige ansatte i andre tjenester, inkludert fire bibliotekansatte	9
Offentlige tredjeparter	4
Private tredjeparter	3
Til sammen	21

3.2 Rekruttering, anonymisering og bruk av sitater

I prosjektet har kontaktpersoner ved de tre NAV-kontorene bistått oss med rekruttering av NAV-ansatte. I og med at prosjektet ikke har vært begrensa til en bestemt del av tjenesteapparatet, har det vært et mål for oss å inkludere NAV-ansatte som representerer ulike deler av NAV, og vi har vært særlig opptatt av å intervjuet både personer som jobber med statlige og med kommunale tjenester. Det var ikke et mål å skulle favne alle tjenester ved det enkelte NAV-kontor, men at vi samlet sett skulle favne bredt. I og med at publikumsmottaket har vært en tjeneste av særlig interesse å få en forståelse av, har vi intervjuet personer som jobber i publikumsmottaket på alle tre steder.

¹³ Vi velger å beskrive de ulike typene i kapittel 4, som omhandler tredjepartenes rolle i kommunikasjonen med NAV. Dette fordi informasjonen som gis om de ulike typene utgjør et viktig bakteppe når man leser kapittelet.

Når det gjelder rekruttering av tredjeparter, kartla vi aktuelle aktører i områdene NAV-kontorene er plassert. I tillegg har vi rekruttert «private tredjeparter» gjennom nettverk. For informantgruppa som består av personer med fluktbakgrunn, la vi bevisst opp til en rekrutteringsstrategi der vi forsøkte å fange opp både positive og negative erfaringer. Vi antok at rekrutteringskanal ville ha betydning for hva slags erfaringer informantene hadde, og vi rekrutterte derfor innbyggere både via NAV-ansatte og via tredjeparter. Aktørene som bisto oss med rekruttering fikk tilgang til informasjonsskriv og informasjonsvideoer (oversatt til arabisk, somali og tigrinja), slik at de kunne forklare hva prosjektet handlet om.

Alle informantene i rapporten er anonymisert ved at vi har gitt dem nummer. Noen informanter har også flere nummer. Det gjelder særlig noen av tredjepartene, ettersom vi enkelte steder har sett det nødvendig å nevne hvor en informant jobber. I slike tilfeller har vi gitt dem et annet nummer andre steder i rapporten. I en del tilfeller har vi også endret kjønn på informantene for å sikre anonymisering bedre. Når det gjelder innbyggere, beskriver vi ikke informasjon som gjør at de er gjenkjennbare.

For å bedre lesbarhet, har vi valgt å renskrive sitater, for eksempel ved å fjerne fyllord, pauser og gjentakelser, og enkelte ganger har vi redigert sitatene noe for å få fram meningen. Vi har også korrigert grammatiske feil. Dersom vi har utelatt lengre tekstbiter, markerer vi det med (...) i teksten.

Rekruttering av innbyggere var tidkrevende. Til dels opplever vi at det handler om å skape nok tillit. Noen av tredjepartene vi spurte om hjelp, syntes det var problematisk å spørre besøkende hos dem om deltakelse i et forskningsprosjekt fordi de opplevde at den tilliten de hadde opparbeidet seg hos innbyggerne var relativt skjør, og at de var i en sårbar posisjon når de henvendte seg til dem. De ønsket ikke å utsette dem de bisto for noe som kunne oppleves som en ytterligere belastning. I et par tilfeller rekrutterte vi informanter gjennom private tredjeparter, som brukte sitt nettverk. De fortalte oss at de måtte forklare grundig hva prosjektet handlet om før folk ønsket å stille opp, og at når den de spurte, takket ja, var det til dels fordi han eller hun hadde stor tillit til tredjeparten som spurte.

3.3 Intervjuer

I intervjuene med innbyggerne, utarbeidet vi en intervjuguide som var strukturert ut fra en tidslinje. Vi ønsket å få informantene til å tegne opp eller at vi tegnet opp deres reise i NAV. Tidslinja var ment å gi innblikk i deres erfaringer med NAV og ulike kommunikasjonskanaler knytta til tjenestene over tid. Vi erfarte tidlig at det å strukturere intervjuet ut fra en slik tidslinje ikke fungerte så godt, blant annet fordi noen av informantene ikke hadde en god oversikt og forståelse av hva slags tjenester og hjelp de hadde fått fra NAV. Å be dem om en slik beskrivelse, føltes også litt invaderende, fordi vi spurte såpass direkte om ulike ytelser. Etter å ha prøvd ut tidslinja som et strukturerende grep for intervjuene noen ganger, valgte vi derfor å gå bort fra den. Vi la heller opp til å stille noen generelle spørsmål om NAV-erfaringer, før vi deretter fordypet oss i deres erfaringer med ulike kommunikasjonskanaler, tolkebruk, og hjelp fra andre.

Vi opplevde flere av intervjuene som litt «tynne», det vil si at det var få fortellinger og beskrivelser som ga oss et fylldig bilde av erfaringene til informantene. Som vi kommer tilbake til under, bidro antakelig tolkingen til at en god del fylde og detaljer forsvant underveis, men det kan også ha handlet om andre faktorer, slik som tillit. Vi hadde flere samtaler underveis i datainnsamlingen for å finne ut om det var noe vi kunne endre på i intervjusituasjonen for å få noe mer fortellinger og refleksjoner rundt erfaringer. Eksempelvis hørte vi gjennom et intervju og diskuterte hva vi eventuelt

kunne gjort annerledes i intervjuet, og hvilke grep vi kunne gjøre i de kommende intervjuene. Basert på disse refleksjonene gjorde vi også noen justeringer av intervjuguiden.

I flertallet av intervjuene med innbyggere ble det benytta tolk. I intervjuene vi gjennomførte med innbyggere uten tolk, var språknivået til informantene noe variert. I flere av intervjuene var det helt uproblematisk å kommunisere på norsk eller engelsk. I to av intervjuene burde det vært brukt tolk, men informantene ønsket ikke det, og vi opplevde det som vanskelig å overstyre informantenes preferanser.

En utfordring som i varierende grad var til stede når vi tok kontakt med personer med fluktbakgrunn som hadde sagt at vi kunne kontakte dem, var språkbarrierer. Dersom de snakka tigrinja, arabisk eller somali, valgte vi ofte å sende en SMS med video og informasjonsskriv på det språket vi hadde fått oppgitt at de behersket før vi ringte dem, slik at de var litt forberedt. Kommunikasjon på telefon uten tolk kunne likevel være utfordrende. Vi kunne ikke være helt sikker på at de forsto alt som ble sagt. For å sikre at samtykke til intervju ble informert og frivillig, brukte vi derfor god tid før vi satte i gang med selve intervjuet på å informere om hva prosjektet handlet om, personvern og rettigheter. I intervjuer hvor vi ikke kunne kommunisere med informantene på norsk eller engelsk, ble informasjonen gitt via tolk. Vi la vekt på å spørre om de fortsatt ønsket å delta etter at de hadde fått full informasjon om prosjektet.

Vi opplevde få utfordringer i gjennomføringen av intervjuene med tredjepartene. Sammenliknet med NAV-intervjuene var disse intervjuene relativt enkle, både med tanke på temaene vi gikk gjennom og hva de ønsket å formidle. Intervjuene med de NAV-ansatte var mer komplekse, noe som også gjenspeiler hvor komplisert NAV er som organisasjon. Det var en rekke temaer knytta til kommunikasjon vi ønsket å dekke i intervjuene, i tillegg til at vi hadde behov for å opparbeide oss en grunnleggende forståelse av innholdet i oppfølgingsarbeidet og den organisatoriske settingen veilederne befant seg i.

Det er grunn til å tro at enkelte av fortellingene vi fikk, ikke inneholdt alle utfordringene innbyggerne hadde erfart. Det handlet antakelig både om hvilken tillit vi greide å etablere under intervjuene, og hvorvidt de vi intervjuet, forsto vår rolle som forskere. Innledningsvis i intervjuet la vi stor vekt på at vi ikke var NAV-ansatte og at det informantene fortalte, ikke ville få noen konsekvenser for deres videre oppfølging i NAV. Denne informasjonen fikk informantene også skriftlig på et språk de forsto, men det er ikke sikkert at alle informantene følte seg trygge på at vi var uavhengige av NAV. Kanskje reflekterer mangelen på tillit enkelte av innbyggerne hadde til oss som forskere, også mangel på tillit mer generelt til norske myndigheter. Mange innbyggere med fluktbakgrunn er i Norge fordi de har flyktet fra autoritære myndigheter i hjemlandet, noe som kan bety at de i utgangspunktet har mistillit til myndighetspersoner. Men mistilliten trenger ikke bare å handle om erfaringer fra hjemlandet. En av tredjepartene pekte på at mistillit også kan handle om at innbyggere med fluktbakgrunn har stått i en svært sårbar situasjon overfor norske myndigheter fordi de har gått gjennom asylprosessen og ikke visst om de får opphold eller ikke. Det innebærer stor usikkerhet for de fleste. Dersom flere av informantene våre har hatt erfaring med at mye står på spill i møte med norske myndigheter, er det ikke overraskende om slike erfaringer også påvirker møtet med NAV, og i forlengelsen av det, møtet med oss som forskere.

Selv om noen av intervjuene tyder på at det kan ha vært utfordringer med tillit, opplevde vi at ikke at det var et problem jevnt over, noe som underbygges av at flere av informantene løfta fram kritikk retta mot NAV. I tillegg fortalte de om ulike følelser som de assosierte med NAV. De uttrykte blant annet fornøydhet, frustrasjon, fortvilelse, avmakt o.l. Noen fortalte også om perioder med depresjon og andre vanskelige livssituasjoner.

3.4 Tolkebruk

Tolkene vi brukte i prosjektet, ble håndplukket av Hilde Fiva Buzungu, som er en del av prosjektgruppa og som har skrevet sin doktoravhandling om tolkebruk i NAV. Hun har også jobbet som tolk i en årrekke og har et bredt kontaktnett blant tolker. Alle tolkene var statsautoriserte eller hadde bachelorgrad i tolking. For å legge opp til et best mulig grunnlag for å gjennomføre gode tolkemedierte intervjuer, arrangerte en workshop om tolkemedierte intervjuer. På workshopen hadde vi invitert inn to tolker, som deltok i rollespill der vi trente på å gjøre tolkemedierte intervjuer. Hensikten med workshopen var å få fram potensielle utfordringer som kan oppstå i en tolkemediert samtale, og gi oss praktisk erfaring med å håndtere dem. I etterkant av rollespillene, diskuterte vi hva som fungerte og hva som kunne vært gjort annerledes.

Etter de første par intervjuene med tolk, reflekterte vi noe rundt hva som skilte disse intervjuene fra andre intervjuer vi har gjort. Vi hadde en opplevelse av at det var vanskeligere å stille oppfølgingsspørsmål enn vanlig. En årsak til det kan være at selv om tolkene er gode og gjenforteller så detaljert som mulig, blir allikevel den tolkede gjenfortellingen noe tynnere enn det informanten sier – det blir færre detaljer. Flere ganger hadde vi en opplevelse av at når tolken gjenga hva informantene fortalte, så inneholdt hvert utsagn svært fortettet informasjon: fire-fem setninger med mange viktige poenger, som en «mitraljøse» med informasjon. Dersom derimot hvert poeng hadde blitt utbrodert med fire-fem setninger hver, hadde det vært lettere å feste seg ved informasjonen og tenke på relevante oppfølgingsspørsmål.

En annen ting vi noterte oss, var at vi ble mer tilbakeholdne med hvor mange og hvilke spørsmål vi stilte, fordi transaksjonskostnaden ved hvert spørsmål opplevdes som mye høyere enn vanlig – også fordi det ville innebære et svar som deretter skulle tolkes tilbake til oss. I et intervju uten tolk, ville oppfølgingsspørsmål komme mer spontant, kanskje underveis i en fortelling. I intervju med tolk ventet vi alltid til tolken hadde gjort seg helt ferdig med utdraget han eller hun skulle oversette. Det gjør at det blir en annen flyt i samtalen, der man ikke kan be om avklaringer/opplæringer og utdypninger underveis i samtalen. Vi ble mer vant til en slik kommunikasjonsform utover i intervjurekka, og ble flinkere til å stille oppklaringsspørsmål.

Både informanter og tolkene brukte gjennomgående norske ord og uttrykk for stønader og andre NAV-relaterte tjenester, som for eksempel «sosialstønad», «overgangsstønad», «introduksjonsprogram», «kvalifiseringsprogrammet» osv. Ordene ble sømløst flettet inn i informantens morsmål. Det forteller noe om at disse ordene er vanskelige å oversette fordi de er spesifikke for den norske velferds konteksten.

3.5 Analytisk framgangsmåte

I arbeidet med analysene, har vi benyttet oss av kollektiv kvalitativ metode og temabasert koding ved hjelp av Nvivo. Det ble tatt opp lyd av flertallet av intervjuene og disse ble transkribert.¹⁴ Kort sagt består det Eggebø (2020) har kalt «kollektiv kvalitativ analyse» av at forskergruppa i fellesskap finner fram til sentrale temaer, mønstre og variasjon i datamaterialet. På den måten styrkes kvaliteten i analysearbeidet (Eggebø, 2020). I etterkant av dette arbeidet, kodet vi intervjuene i tre ulike kodesett, ett kodesett for hver informantgruppe. Vi utarbeidet relativt grovkornede, deskriptive

¹⁴ Noen få av intervjuene med innbyggere med fluktbakgrunn ble ikke tatt opp på lyd eller transkribert. I et innbyggerintervju ble ikke intervjuet tatt opp på lyd fordi informanten ikke ønsket det. I dette og et annet innbyggerintervju ble det skrevet en oppsummering av intervjuet (se «Intervjuer uten tolk»). Det er også noen få intervjuer med de NAV-ansatte og med tredjeparter som ikke ble tatt opp eller transkribert, enten fordi det var enkelt å notere seg hovedpoengene i intervjuet eller at intervjuet ble ansett som å gi bakgrunnsinformasjon.

koder. Avhengig av mengden informasjon på hver kode, ble det gjort en vurdering av behovet for å finkode. For koder som var bredt sammensatt og med et omfattende kodemateriale, ble det derimot foretatt en finkoding for å se ulike temaer og nyanser innenfor koden.

4 Tredjeparters rolle i kommunikasjonen med NAV

I dette kapittelet undersøker vi hvilken rolle såkalte «tredjeparter» har i dialogen mellom innbyggere med fluktbakgrunn og NAV. Vi definerer tredjeparter som en aktør som på ulikt vis gir innbyggere bistand i kommunikasjonen med NAV, i bred forstand. Som vi vil vise, kan slike tredjeparter både ha en formell rolle med et tydelig mandat for å yte bistand, eller de kan være personer i innbyggerens nettverk. Vi vil primært basere oss på intervjuer med tredjepartene, men vi trekker også inn noe materiale fra intervjuer med innbyggere. Vi stiller følgende spørsmål: Hvem er tredjepartene og hvilke former for hjelp yter de? Hvilke utfordringer møter de i arbeidet med å bistå innbyggere?

4.1 Hvem er tredjepartene?

Tredjepartene har ulike forutsetninger for å bistå innbyggerne, avhengig av hva slags kompetanse de besitter, hvor mye tid og ressurser de har, hvilken tilgang de har til systemet, og hvorvidt de har et direkte mandat til å yte bistand. Det følgende er en oversikt over ulike typer tredjeparter vi kartla i prosjektet.¹⁵

1) **Frivillige tredjeparter**, det vil si frivillige organisasjoner som bistår innbyggere direkte med NAV-relaterte spørsmål, slik som Kirkens Bymisjon, Caritas og Røde Kors. Dette er organisasjoner som gir informasjon og veiledning til innvandrere, blant annet opp mot offentlige tjenester. Slike organisasjoner har en formell rolle som tredjeparter – bistand er en del av mandatet, og de har god kjennskap til det norske velferdssystemet. I tillegg til praktisk hjelp, bidrar slike tredjeparter med substansiell rådgivning, som å hjelpe til med å skrive klager, opplyse om rettigheter o.l.

2) **Offentlige tredjeparter**, slik som pasient- og brukerombudet eller LINK-kontoret (beskrevet under). Bidrar med substansiell veiledning, det vil si at de for eksempel gir råd om innhold i vedtak og hjelper til med å skrive klager. Disse tredjepartene har en formell rolle som tredjepart; bistand i NAV-spørsmål er en del av deres mandat.

3) **Offentlige ansatte i andre tjenester** som kommer i kontakt med innbyggerne, f.eks. ansatte ved helsestasjonen, jordmortjenesten, psykiske helsetilbud eller bibliotek. Bistand i NAV-spørsmål er ikke en direkte del av mandatet, men de har en formell posisjon som kan innebære at de har tilgang til informasjon og kunnskap om velferdstjenestene. I tilfelle med bibliotekene, kan digital bistand anses for å være en del av mandatet, men ikke rådgivning i NAV-spørsmål utover det. Slike tredjeparter bidrar mye med bistand til digital kommunikasjon, printing, utfylling av skjemaer o.l.

4) **Interne tredjeparter**, det vil si ansatte i NAV som innbyggere har hatt kontakt med tidligere, for eksempel programrådgivere i introduksjonsprogrammet eller i Kvalifiseringsprogrammet. Disse ansatte har gjerne en type arbeid i NAV som innebærer tett oppfølging. Interne tredjeparter hjelper innbyggere med å få kontakt med veileder eller de forklarer innbyggernes situasjon til kollegaer slik at det er større sjanse for at de får økt bistand eller innvilget ytelser.

5) **Private tredjeparter**, slik som familie, venner, bekjente og fremmede, for eksempel tilfeldige personer som innbyggere møter på NAV-kontoret. De bidrar med alt fra små, praktiske ting, til tolking, oversetting, og til å skrive klager.

¹⁵ Vi bygger her til dels på Ratzmans (2019) typologi av det hun beskriver som «cultural brokers» i kontakten mellom arbeidsinnvandrere og den tyske velferdsstaten.

De fleste innbyggerne vi snakka med, forteller at de har fått hjelp fra *private tredjeparter*. Noen av innbyggerne har fått bistand fra en offentlig tredjepart, slik som pasient- og brukerombudet i Oslo, mens relativt få av dem vi intervjuet, har erfaring med hjelp fra frivillige tredjeparter eller fra offentlige ansatte i andre tjenester (for eksempel bibliotek, helsesykepleier e.l.). Disse typene tredjeparter forteller imidlertid om omfattende bistand til innbyggerne i målgruppa for rapporten.

To av de offentlige tredjepartene har hatt eller har en såpass spesiell rolle at vi vil beskrive dem kort her, slik at det er lettere å forstå når vi beskriver deres arbeid gjennom kapitlet.

LINK-kontoret var en kommunal rådgivningstjeneste som ble utviklet i 2010 for å tilby innbyggere med somalisk bakgrunn bedre tilpasset informasjon og tjenester i bydel Gamle Oslo. Etter hvert ble tilbudet utvidet til å gjelde andre innvandrergrepper. I prosjektet ble det lagt vekt på å ansette personer med etnisk minoritetsbakgrunn, flerspråklig kompetanse, og med lokal forankring på Tøyen for å bygge tillit til innbyggerne i bydelen (Frøjd & Nordberg, 2021: 6). Hovedformålet med LINK-arbeiderne var at de skulle fungere som *brobyggere* mellom innbyggerne i Gamle Oslo og tjenestene i bydelen. LINK ble driftet av Senter for flyktninger og innvandrere (SEFI), som tidligere hadde ansvar for introduksjonsprogrammet i bydelen. I perioden 2017 til 2020 utviklet LINK også et rettshjelptilbud i samarbeid med JURK, Jussbuss og Fri Rettshjelp (Frøjd & Nordberg, 2021). Senteret, inkludert LINK-kontoret, ble lagt ned i 2020; samtidig ble introduksjonsprogrammet overført til NAV.

Pasient- og brukerombudet i Oslo jobber både på individ- og systemnivå. På individnivå gir ombudet blant annet informasjon om rettigheter, råd og veiledning, og ansatte bidrar i dialogen mellom innbyggere og tjenesteapparatet. I tillegg jobber de for å bedre kvaliteten i tjenestene ved å løfte mer prinsipielle spørsmål. Blant annet har ombudet jevnlig dialog med NAV-kontorene. Ombudet har ikke tilsynsmyndighet og kan ikke instruere tjenestene, men kan løfte problemstillinger til Statsforvalteren. Ombudet skal bare ta for seg spørsmål som dreier seg om den kommunale delen av NAV.

4.2 Tredjepartenes kompetanse

NAV-systemet er komplekst. Det består av både statlige og kommunale ytelser, som igjen er forankret i ulike lovverk. I tillegg finnes det en rekke tiltak og programmer som innbyggere kan delta i. Gitt denne kompleksiteten, var vi nysgjerrige på hva slags kunnskap tredjepartene har om NAV.

Formell kompetanse: Tredjeparter som har bistand og veiledning til innbyggere som en del av sitt mandat, jobber opp mot flere offentlige aktører i tillegg til NAV, slik som barnevern, helsevesenet, UDI eller liknende. Det innebærer at de har god **systemforståelse**. Mange av dem som er det vi over beskriver som frivillige eller offentlige tredjeparter, har dessuten en **utdanning som innebærer relevant kompetanse** for arbeidet med veiledning og rådgivning. De ansatte har blant annet utdanning i sosialt arbeid, juss, barnevern og samfunnsvitenskap. Enkelte av tredjepartene hadde selv vært ansatt i NAV, noe som innebærer at de har en god forståelse for hvordan systemet fungerer. **Juridisk kompetanse** kan være viktig for å forstå rettigheter og vedtak, kanskje særlig om det er aktuelt å utforme en klage. Som nevnt er noen av de ansatte hos tredjepartene jurister, i tillegg til at noen av de frivillige har juridisk erfaring. Et par av tredjepartene har inngått et samarbeid med jurister, som er jevnlig til stede og kan bistå med juridisk rådgivning. Dersom det er frivillige som jobber i organisasjonen, får de gjerne **opplæring** i starten. En informant forteller at i hennes organisasjon får frivillige et 40 timers kurs når de begynner, blant annet med grunnleggende informasjon om NAV. I en annen frivillig organisasjon opererer de med en opplæringsmanual som alle frivillige må lære når de begynner. I tillegg sitter de sammen med mer

erfarne frivillige i starten, for å få opplæring i veiledning. De frivillige og ansatte bruker hverandres kompetanse aktivt i arbeidet: «Det er et nettverk av kompetanse. Man jobber jo ikke alene» (26). Informanten påpeker at man aldri helt kan kvalitetssikre arbeidet frivillige gjør, men at det likevel er mye tryggere å be frivillige i organisasjonen om råd, enn uformelle «eksperter» som opererer i ulike miljøer: «Det er umulig å vite og kontrollere alt som blir sagt 100 % når frivillige har veiledningen. Men jeg vil påstå at i forhold til de vennetjenestene eller ekspertrollene i små miljøer, har vi ganske gode rutiner for å få gitt riktig informasjon» (26).

Kunnskap gjennom praksis: Flere av tredjepartene vi intervjuet, forteller at de lærer om NAV etter hvert som de får spørsmål fra innbyggerne. Noen av informantene bruker uttrykket «gjengangere» når de beskriver temaene innbyggerne tar opp. Tredjeparter forteller at når det er noe de ikke kan svare på, bruker de gjerne tid på å sjekke NAVs nettsider og på å google på nettet. «Google er min beste venn», forteller en informant, og legger til: «Jeg er verdensmester til å google.» (21). Samtidig forteller hun at hun ikke liker når det kommer folk og spør om for eksempel foreldrepermisjon: «Det forstår jeg ingenting av. Så jeg har mine begrensinger jeg òg. For det er helt gresk for meg» (21). En privat tredjepart forteller at han i noen tilfeller sjekker forskrifter: «NAV henviser til noen forskrifter, så man må jo også gå på lovdata.no for å lese litt, ikke for å være advokat, bare for din egen forståelse» (33). Andre ganger googler han for å sjekke nyheter og diskusjoner om NAV-ytelser. Noen ganger fører en slik sjekk til at han råder innbyggeren til ikke å forfølge saken videre: «Det har vært i avisa, og politikerne har kommentert det, og det er ikke noen endring. Det er regelverket som er sånn» (33). En annen privat tredjepart forteller at han har brukt «vanvittig mye tid» på å lese seg opp på NAV og å sette seg inn i sakene til venner og bekjente som han bistår med NAV-spørsmål: «Viser det seg at det er noe nytt jeg ikke har vært borti eller som er helt ukjent for meg – hva gjør jeg? Jo, da må jeg bare lese meg gjennom, for så å hjelpe dem videre» (55). Han setter seg inn i den generelle informasjonen fra NAV, i tillegg til at han gjerne ber personen det gjelder, om å logge seg inn på Ditt NAV slik at han kan se på brev og vedtak sammen med vedkommende.

Flerkulturell kompetanse: Flere av tredjepartene, slik som LINK-kontoret, er bevisste på verdien av språklig og kulturell kompetanse i arbeidet de gjør og når de rekrutterer ansatte. Blant annet har noen tredjeparter en strategi når det gjelder rekruttering og bruk av personer med flerspråklig og flerkulturell kompetanse inn i sitt arbeid. De fleste tredjepartene oppgir at de ikke bruker tolk i møte med innbyggerne. En årsak kan være at en del tredjeparter har såpass god språkkompetanse i staben eller blant frivillige, at de stort sett greier seg uten tolk.¹⁶ En annen årsak kan være at de har begrensede ressurser til tolkebruk. Ett unntak er Pasient- og brukerombudet i Oslo, som forteller at de bruker mye tolk. Fordi ombudet er et offentlig organ, plikter det å bruke tolk. Vi diskuterer flere sider ved tredjepartenes flerkulturelle kompetanse under.

4.3 Hjelp fra andre: «Jeg har ikke noe valg»

Innbyggere får ofte hjelp av andre til å kommunisere med NAV. Som nevnt, er det for mange slik at den hyppigste formen for bistand kommer fra *private* tredjeparter. Det er særlig barna – både barn som er voksne, og barn som er under 18 år – som trår til når innbyggere sliter i dialogen med NAV. Barna hjelper til med å forstå informasjon fra NAV, sette seg inn i regelverk og rettigheter, fylle ut skjemaer, kommunisere digitalt med veileder, ringe eller sende SMS, komme i kontakt med veileder via kontaktsenteret eller publikumsmottaket. Enkelte ganger fungerer barna også som tolk.

¹⁶ En av tredjepartene forteller også at de bruker tolkeapper og google translate i arbeidet, sistnevnte blir omtalt som «helt genialt» (28).

Barna er gjerne flinkere i norsk og har mer digital kompetanse enn foreldrene. Derfor blir de en ressurs i kontakten med NAV (se også Bønnhoff, 2019). For eksempel svarer en innbygger slik da hun ble spurt om hun brukte de digitale tjenestene: «Bruker ikke det noe særlig, men de gangene jeg gjort det for å levere inn noen dokumenter, var det ved hjelp av min datter» (63). Noen ganger har barna mer oversikt over ytelser fra NAV enn foreldrene. I ett av intervjuene forteller informanten at en bekjent på norskkurset fortalte henne at hun kunne ha rett til mer støtte fra NAV fordi hun var eneforsørger. På grunn av utfordringer med språket, klarte hun ikke å finne informasjonen hun trengte på NAVs nettsider. Derfor spurte hun datteren om hjelp. Datteren, som går på ungdomsskolen, fant ut hvilke rettigheter moren hadde og fylte ut søknadsskjemaet. Intervjuet foregikk hjemme hos informanten, og datteren satt i rommet ved siden av. Da vi spurte hvilken ytelse det dreide seg om, husket ikke informanten hva den het. Da ropte datteren fra rommet ved siden av: «Utvidet barnetrygd!». Eksempelet illustrerer at innbyggeren i første omgang ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter, at hun fikk slik informasjon gjennom sitt nettverk, og ikke minst, datterens rolle i å sikre at hun fikk tilgang til rettighetene.

En annen informant gir uttrykk for at datterens bistand letter kommunikasjonen både for henne selv og for NAV. Datteren har gjennom årene hjulpet henne med å komme i kontakt med veileder, og hun har vært med i møter med NAV der hun har fungert som tolk. Datteren er nå myndig, og hun har fått fullmakt av sin mor, slik at NAV kan ta kontakt med henne og videreformidle informasjonen. Informanten ser ikke på bistand fra datteren som problematisk. Hun foretrekker at datteren fungerer som tolk framfor å ha en profesjonell tolk fordi «når jeg bruker min egen datter, så føler jeg meg mye tryggere» (64). Hun forteller at hun har fått bistand fra datteren også før hun ble myndig, men hun oppfatter ikke det som et problem. En tredje informant beskriver bistand fra barna slik: «Du vet, når man er i sånne vansker og er fortvilet, da er man nødt til å ty til den løsningen, til sine egne barn» (50). Informanten forklarer videre at han ikke synes det er ubehagelig å be barna om hjelp, men han påpeker at ikke alle er så heldige at de kan få slik bistand: «Vi får jo hjelp fra våre barn, i vårt tilfelle går det greit. Mens andre, som ikke klarer det, de sliter fordi man må levere elektronisk søknad og alt er elektronisk» (50). I tråd med dette sier en tredjepart: «Det er ikke alle som har ressurssterke hjelpere» (55).

Som vi ser, problematiserer innbyggerne i liten grad at de får bistand fra barn og andre (private) tredjeparter. Noen av dem foretrekker at barna hjelper, fordi de stoler på dem. Innbyggere opplever hjelp fra barn og andre de kjenner, som en nødvendig ressurs i dialogen med NAV. I den grad de opplever det som ubehagelig, er det underordnet, fordi informantene ikke synes har noe valg – de peker på at tross alt er heldige som har noen som kan hjelpe dem. Tilsvarende viser Bønnhoffs studie at flere av innvandrerkvinnene hun intervjuet, ikke så ut til å synes det var spesielt problematisk å få hjelp fra barna i sine digitale ærender. Noen ga også uttrykk for at de var stolte av barnas digitale kompetanse (Bønnhoff, 2019).

Det er likevel noen av informantene som gir uttrykk for at de synes det er ubehagelig å be om hjelp fra tredjeparter. En informant forteller for eksempel at hun ikke ønsker å spørre andre om hjelp eller råd fordi hun opplever slike spørsmål som «for private» og fordi hun ikke stoler på at den informasjonen hun får fra andre, er korrekt (40). En annen informant gir uttrykk for at hun opplever at hun er en byrde fordi hun trenger hjelp fra andre til å forstå og fylle ut skjemaer: «For å være helt ærlig – det er ikke så veldig lett. Det blir ikke det samme som å gjøre det selv, fordi det er sånn at man maser på dem. Men så er det slik at man ikke har noe valg. Man er nødt til å be om hjelp» (69). Informanten må be om hjelp hver gang hun skal fylle ut søknad om sosialstønad. Hun forteller at hun spør ulike personer om hjelp, slik at hun er mindre til bry for hver enkelt. Hun ber venninner og deres barn om bistand, men også frivillige ved en språkkafe hun deltar på. I Bønnhoffs (2019)

studie er det også enkelte som syntes det var ubehagelig å være avhengig av hjelp fra andre (se også Korsgaard & Ludvigsen, 2019: 6).

4.4 Tett oppfølging og behovet for hjelp fra tredjeparter

Når vi ser på hva som kjennetegner de innbyggerne som har fått hjelp fra tredjeparter i sin dialog med NAV, kontra dem som ikke har spurt andre om slik hjelp, avtegner det seg et mønster: Behovet for bistand fra tredjeparter, ser ut til å henge nært sammen med hvorvidt innbyggeren deltar i et opplegg som innebærer tett oppfølging fra NAV. Blant innbyggerne vi har snakka med, får omtrent en tredjedel tett oppfølging, og deres fortellinger om å få bistand fra andre skiller seg markant fra de andre innbyggerne. De som får tett oppfølging, forteller at de som regel spør veileder og ikke andre personer om hjelp når det er noe de ikke forstår, slik denne innbyggeren illustrerer: «I starten, så pleide jeg å ringe [kontaktperson i NAV]. Jeg pleide å si til henne rett ut: det der forsto jeg ingenting av» (65). Som nevnt over, forteller en informant at hun ikke liker å spørre personer i nettverket sitt, fordi NAV-relaterte spørsmål er for private og fordi hun heller ikke stoler på at informasjonen hun får fra venner og bekjente, er korrekt. For henne er det mest naturlig å spørre veileder når hun lurer på noe: «Jeg føler at når du har dette NAV-systemet som kan guide deg, er det å spørre andre som kan mislede deg, eller guide deg på en annen måte [ikke hensiktsmessig]. Alle har sin egen måte å tenke på, sine egne perspektiver» (40). Den viktigste grunnen til at hun kan spørre veilederen sin om alt hun lurer på av «smått og stort» er at hun er med i et program som gir tett oppfølging. Det innebærer at hun har hyppig kontakt med veileder og at hun har direkte nummeret hennes.

4.5 Hvordan bistår tredjepartene?

Som vi skal nå skal beskrive, bistår tredjepartene innbyggere på en rekke ulike måter i kontakten med NAV. Noen av informantene forteller at NAV aktivt henviser innbyggere til dem når de har behov for hjelp. Det tyder på at NAV mener at tredjepartene yter en type bistand som er viktig for innbyggerne – enten det er fordi de har behov for en ekstern part som kan bistå dem om de er uenige i NAVs beslutninger, eller det er fordi NAV-ansatte selv opplever at de har for lite kapasitet til å dekke innbyggernes behov. I tråd med den sistnevnte tolkningen, mener en del av informantene at de må ta seg av oppgaver som egentlig er NAVs ansvar. Det er også et tydelig funn i SINTEFs undersøkelse, der mange av informantene forteller at slik bistand går ut over deres primæroppgaver. En av informantene beskriver situasjonen slik: «Når ikke NAV selv vil løse disse oppgavene, må noen gjøre dem» (Midtgård et al., 2022: 86).

4.5.1 Systemguider

Arbeidet med å *forklare* NAV-systemet til innbyggere er en rød tråd i tredjepartenes beskrivelse av sitt arbeid, selv om de ikke alltid sier eksplisitt at det er dette de driver med. Hjelp til å mestre byråkratiet er en viktig side ved bistand fra frivillige organisasjoner som også blir trukket fram i annen forskning (Bjørnsen-Vareberg & Syltevik, 2013: 171). En grunnleggende del av tredjepartenes arbeid går i så måte ut på å være en form for *systemguider* som hjelper innbyggere med å navigere i det offentlige systemet og bidra til systemforståelse. Systemforståelse kan defineres som «kunnskap om rettigheter, plikter, tilbud, eller å klare å finne fram til informasjon og forstå hva som er relevant for egen situasjon, og hvordan denne kan anvendes for å oppnå det

målet man har» (Midtgård et al., 2022: 7). Eller enda enklere: «at bruker forstår hva informasjon fra NAV innebærer for ens egen situasjon» (Nyberg et al., 2021: 32).

Systemforståelse har betydning for innbyggeres kunnskap om hvor de selv står og hvordan veien videre ser ut, noe som også kan ha konsekvenser for innbyggeres medvirkning i egen sak. En informant beskriver forvirringen noen innbyggere opplever rundt sin egen prosess i NAV: «Mange som kommer til meg vet ikke egentlig mye om saken sin. De vet hva de vil, men når jeg sier, hvor langt har dere kommet i prosessen? Har dere gjort dette her? Da er de usikre. Det virker som at de ikke kjenner prosessen. Hver sak har jo en prosess, men de vet ikke hvor de er i prosessen» (35). Hennes oppgave er å forsøke å tegne opp prosessen og forklare det helhetlige bildet. Informanten mener at NAV burde bruke bedre tid i starten for å forklare systemet og tjenestene, slik at innbyggere forstår hvor de står. Hun tror det kan ha betydning for hvor aktive innbyggere blir i sin egen sak: «Man får litt mer selvtillit av å vite hvordan det fungerer. Man kan fortelle det til andre. Jeg ser at når folk begynner å forstå hvor de er, så er det enklere for dem. Da er de mer motiverte. Da forstår de at de kan gjøre noe med det her» (35).

Mangel på systemforståelse kan også gi seg utslag i en oppfatning av at beslutninger i NAV ikke styres av regler og praksis, men av innstillingen til den enkelte saksbehandler, «folk tror det går på person» (35), forklarer den samme tredjeparten som vi løfta fram over. Selv om det er et visst skjønnsrom i noen av vurderingene NAV gjør, særlig vurderinger ut ifra Lov om sosiale tjenester, har informanten inntrykk av at «flere tror at systemet er litt mer fleksibelt enn det er» (35). Det er i tråd med funn i Friberg og Elgvins studie, som viste at flere av de somaliske informantene trodde at utfallet av søknader primært var avhengig av veilederens subjektive inntrykk vurdering av hvorvidt de var «verdige trengende» (Friberg & Elgvin, 2014: 27). Når en del innbyggere tror at utfallet av saken deres avhenger av veilederens personlige oppfatninger, gjør det også noe med tillit og opplevelsen av rettferdighet, mener informanten: «Man har tillit til at systemet på en måte fungerer, men man har ikke tillit til at det er rettferdig og at det fungerer for alle. Man har en mistanke om at man får særbehandling eller at det går på person, sånn hvem du er og hvem saksbehandler er» (35). Mangel på systemforståelse kan også føre til frustrasjon over avslag, fordi innbyggere ikke forstår begrunnelsen, og kjenner andre som har fått innvilget samme type søknad.

Noen tredjeparter trekker fram at en viktig del av deres arbeid er å forklare *arbeidsdelingen* mellom ulike offentlige etater. Mange innbyggere synes det er vanskelig å forstå hvem som gjør hva. En informant som jobber ved en helsestasjon, forteller at innbyggere kommer med «spørsmål og utfordringer som kanskje ikke hører hjemme her hos oss» (11). Når det skjer, strekker de ansatte seg ofte langt og hjelper til med spørsmål som egentlig ligger utenfor deres mandat og ansvarsområdet. Men like viktig er at de har kunnskap om, eller greier å finne ut, hvor informanten bør henvende seg. En annen tredjepart forteller at en del innbyggere han er i kontakt med, tror at NAV er «staten» i bred forstand, det vil si at de ikke skiller på NAV og andre etater: «Myndigheter er myndigheter – staten er staten» (55). For eksempel kan det være vanskelig å forstå at NAV og UDI er to ulike instanser: «Det hender at de sier: 'ja, men dere [NAV] vet det! De tar for gitt at NAV skal vite hva slags anførsler de hadde i [asylsøknaden]» (55). I andre tilfeller forteller tredjeparten at noen innbyggere blir frustrerte fordi de tror at NAV kan hjelpe dem med spørsmål som ligger langt utenfor NAVs ansvarsområde. Omvendt tror innbyggere at tredjeparten kan løse spørsmål som bare NAV kan hjelpe dem med, slik denne bibliotekaren beskriver:

Da kan det være NAV og tilsvarende som har sagt at du må gå på biblioteket for å få hjelp. Og så tror de at når de har vært her, så er det ferdig. Da har det løst seg. Og vi hjelper dem litt på vei, og så prøver de å fylle ut noe, og så skjønner de ikke helt, og så må vi prøve å

forklare. Og så står vi fast, fordi det vet vi ikke, det kan vi ikke, må henvise tilbake igjen. Og så blir de helt oppgitt – de trodde at de endelig kunne få den hjelpa de trengte (12).

I slike situasjoner opplever tredjeparten at innbyggerne ikke forstår hvem som har ansvar for hva. Innbyggerne beveger seg fram og tilbake mellom ulike aktører, uten at saken blir løst. Resultatet kan bli, slik informanten beskriver det, at «en god del mister motet på veien» (12). I slike situasjoner må tredjepartene forsøke å forklare innbyggerne hvilken rolle de har i relasjon til NAV, og hvilke grenser det er mellom ulike institusjoner.

4.5.2 Pådrivere

En del tredjeparter fungerer også som *pådrivere* i saken. En tredjepart forklarer at NAV i noen tilfeller kommer raskere på banen når de blir kontaktet av en tredjepart som legger vekt på at saken haster: «Det er noe som faktisk haster. Det må faktisk dere prioritere. Og her må vi faktisk samarbeide, og dere må gjøre noe. Da kommer de på banen – fordi det var en annen instans som reagerte. Så jeg merker veldig stor forskjell. Dette er helt ærlig, når vi sier ifra, så er de raskt på banen» (52). Når tredjeparter går inn som pådrivere i en sak på vegne av en innbygger, kan det være av stor betydning, særlig for personer som ikke har så mye systemkunnskap og ikke vet at det å være pågående, stille spørsmål og be om svar faktisk kan gjøre en forskjell. En tredjepart beskriver viktigheten av å være pågående: «De som skal søke om noe, må være folk som er veldig flinke til å følge opp saken sin, spørre de riktige spørsmålene og gjøre mye selv. Man kan ikke lene seg bakover og tenke, dette fikser saksbehandleren min, det er ikke sånn» (35).

Enkelte av innbyggerne forteller at ansatte fra asylmottaket eller introduksjonsprogrammet har fungert som pådrivere som har hjulpet dem med å få kontakt med NAV-veileder. En av informantene forteller for eksempel at hun gjentatte ganger forsøkte å komme i kontakt med sin veileder. Hun ringte kontaktsenteret flere ganger, men veileder ringte aldri tilbake. Informanten forklarte problemet til sin rådgiver i introduksjonsprogrammet. Først etter at rådgiveren tok kontakt med NAV, fulgte veileder i NAV opp. Eksempelen viser at innbyggere kan være relativt maktesløse i møtet med NAV. I slike situasjoner kan det se ut som det kan være avgjørende å få hjelp fra personer med systemkunnskap og en viss tyngde i systemet. Noen innbyggere forteller at det også kan være enklere å nå gjennom til NAV når de har en talsperson med majoritetsbakgrunn. En av informantene forteller for eksempel at naboen hennes, som har majoritetsbakgrunn, blir behandlet med mer respekt i sin kontakt med NAV enn når hun selv kommuniserer med NAV. Informanten mener at forskjellsbehandlingen delvis skyldes at naboen kan språket og kjenner systemet noe bedre – men hun utelukker ikke at NAV behandler henne dårligere fordi hun er utlending.

4.5.3 Hjelp til å kommunisere med veileder

Mye av hjelpen tredjepart gir, handler om å bistå innbyggere med å komme i kontakt med NAV. Det handler gjerne om å finne ut hvem som er veileder, ta kontakt og å få i gang en dialog (se også Midtgård et al., 2022: 66), men også om å oppklare misforståelser og være en brobygger i kommunikasjonen. Det kan også handle om å skrive brev på norsk eller formulere beskjeder på norsk i digitale kanaler, dersom innbyggere kommuniserer med veiledere digitalt.

En tredjepart forteller at NAV noen ganger virker så utilgjengelig at innbyggere føler at de har fått avslag før de i det hele tatt har forsøkt å søke om en ytelse: «De har ikke prøvd en gang, de har ikke skrevet. Men veien inn har blitt så vanskelig at de ikke får det til» (11). I slike tilfeller kan det være av stor betydning å få hjelp fra en tredjepart. Våre informanter forteller at de i første omgang bruker tid på å kartlegge situasjonen for å «skjønne hva som er problemet» (29). Deretter handler bistanden gjerne om å forklare situasjonen for NAV gjennom å kommunisere på en måte som er forståelig for NAV, og å konkretisere hva slags bistandsbehov innbyggerne har: «Å prate med

[NAV] på en måte som gjør at saksbehandler forstår. [Innbyggerne] trenger hjelp. Men hva slags hjelp? De har det vanskelig, men jeg kan konkretisere og si: de trenger følgende hjelp i det og det og det» (52).

Tredjeparter kan bidra til å oppklare misforståelser i kommunikasjonen. En tredjepart forteller at NAV i en del tilfeller overvurdere hvor gode språkferdigheter innbyggere har, og hvor mye de forstår: «Av og til, så er det kanskje lettere å bare svare ja eller nei hvis man ikke forstår. Og så har man kanskje egentlig ikke forstått helt hva man svarer på, og så baller det på seg» (41). I slike situasjoner kan tredjeparter bidra til å få kommunikasjonen på rett kjøll: «Klienten har kanskje spurt veilederen sin, og så ikke forklart eller ikke gjort seg forstått eller kanskje misforstått saksbehandler, og så kommer de til oss og forklarer saken, og så forsøker vi å få til en dialog med saksbehandler og klient for at begge to skal forstå» (41).

For eksempel forteller tredjeparten om en sak hvor kommunikasjonen mellom veileder og innbygger hadde «låst seg litt» og innbyggeren følte seg misforstått. Innbyggeren trodde at NAV kom til å hjelpe henne med å dekke en utgift, men fordi hun ikke hadde klart å formidle omstendighetene på en god nok måte, hadde NAV gitt avslag: «Da hun forklarte situasjonen til meg, så tenkte jeg også at det var helt klart nødvendig å bruke de pengene på det hun valgte å gjøre. Men hun klarte ikke å formidle dette til saksbehandleren på en måte som gjorde at det framsto som nødvendig. Så det ble bare avslått» (41). I denne saken forklarte tredjeparten hvordan reglene var og hvorfor NAV hadde gitt et avslag, og så ringte de veileder for å ta en samtale. Deretter skrev tredjepart en søknad sammen med innbygger, og i denne runden ble søknaden innvilget. Vi ser her at den hjelpen tredjepart gir, både handler om å få opplyst saken på en bedre måte, men også at tredjeparten hjelper innbyggeren med å forstå regelverk og logikk i NAV. På den måten bidrar tredjeparter som en *brobygger* i kommunikasjonen.

Dette illustreres også av en annen tredjepart, som forteller at hensikten med å snakke med veileder er å få «opplyst saken bedre» fordi «det kan være at klienten har misforstått noe, eller det kan være at klienten ikke har fått tilstrekkelig informasjon» (81). Tredjeparten forteller videre at det gjerne er slik at en sak har to sider, og at innbygger og veileder har litt ulik oppfatning av hva som har skjedd. Derfor er det hensiktsmessig å ha avklarings- eller oppklaringssamtaler der alle parter er med og hører hvilke spørsmål som blir stilt og hvilke svar som blir gitt. En slik samtale kan også resultere i at NAV-veileder avtaler et fysisk møte med innbyggeren. Tredjeparten opplever også at slike samtaler er nyttige for NAV, fordi de ofte bidrar til at man unngår å måtte sende en skriftlig klage. Dermed sparer man veileder for arbeidet en klage innebærer.

Noen tredjeparter forteller at de noen ganger insisterer på at veiledere må møte innbyggere fysisk når NAV-veiledere synes det er unødvendig. Enkelte ganger blir de med innbyggere på møter med veiledere, men dette er ikke noe de fleste tredjeparter gjør. En tredjepart forteller at det kan være spesielt viktig å bli med når «kommunikasjonen er dårlig eller det er mistillit» (81). Hun forteller videre: «Det er mange som føler seg overkjørt og at man ikke blir hørt, og at man blir snakka dårlig til og sånn, og vi kan bidra til at det ikke skjer. Og så sier klienten i ettertid at klienten og saksbehandleren har aldri snakka så fint som når du var med. De skjerper seg litt» (81). Slike fysiske møter, hvor både innbygger, veileder og tredjepart deltar, kan altså være viktige både for at innbyggeren skal forstå hva de må gjøre for å oppfylle krav i for eksempel en søknadsprosess, men også for å bedre relasjonen og dialogen mellom innbygger og veileder.

4.5.4 Kulturelle brobyggere

Som vi nevnte da vi diskuterte tredjepartenes kompetanse, legger noen av dem stor vekt på at ansatte og frivillige har flerspråklig kompetanse og erfaring fra å leve i andre land enn Norge. Da

LINK-kontoret ble etablert, hadde man en uttalt strategi som gikk ut på å rekruttere folk med relevant språk- og kulturkompetanse som hadde et bredt nettverk i lokalmiljøet. De fleste som jobba ved LINK-kontoret, kunne flere språk, noe som gjorde at de sjelden hadde behov for tolk. Det var særlig arabisk og somali som var etterspurte språkferdigheter. En av de tidligere ansatte beskriver betydningen av flerkulturell kompetanse i arbeidet med å veilede innbyggere. Hun forteller at det var spesielt viktig med innbyggere som ikke hadde bodd så lenge i Norge:

Det gjelder gjerne for dem som har kortest botid, som ikke er helt vant til hvordan det norske systemet fungerer. Som kanskje mangler litt tiltro til staten etter ting som har skjedd i eget hjemland. Så å kunne skjønne den dimensjonen og den skepsisen, og å spille på lag med brukeren, knekke de kodene som ikke er så tydelige, det tror jeg var veldig viktig i arbeidet (44).

Som informanten er inne på, var det en viktig målsetting for LINK-ansatte å bygge tillit mellom innbyggere og offentlige tjenester. Det kan være spesielt viktig for noen innbyggere som kommer fra land hvor de har negative erfaringer med offentlige tjenester.

En tredjepart forteller at de har ansatte og frivillige med minoritetsbakgrunn som hun beskriver som «brobyggere: «Det er personer som har egen erfaring eller god kjennskap til migrasjonsprosessen. Og så kan de ett eller flere minoritetsspråk, og de har kunnskap om det norske sosial- og velferdssystemet, nettopp slik at de kan bistå inn i enkeltsaker» (41). En informant sier tilsvarende at kombinasjonen av språk og egen erfaring med migrasjon og å være ny i Norge er viktig kunnskap blant frivillige: «De frivillige er gjerne personer som har vært i en liknende situasjon selv tidligere, og som blir en sånn språk- og kulturtolk. De ser liksom mer av mennesket i møte med [innbyggerne] enn en betalt tolk ville gjort» (26). En av de private tredjepartene gir på liknende vis uttrykk for at den veiledningen han gir, er ekstra verdifull fordi han både snakker språket til dem han bistår, og forstår de kulturelle kodene. Han «taler deres språk», både i direkte og overført betydning:

Jeg mener at den hjelpen de får av meg er mye mer verdt enn en NAV-rådgiver ville ha gitt, fordi det er på deres morsmål, og ikke minst vet jeg hvilke knapper jeg trenger å trykke på for å få dem til å respondere riktig. Og i tillegg vet jeg hvordan jeg må uttrykke meg for å treffe dem. Jeg er en person som taler deres språk, rett og slett, som bistår dem med en del viktig, viktig informasjon (55).

Noen av informantene framhever altså at kombinasjonen av å kjenne kulturen i innbyggeres hjemland, å ha erfaring med migrasjon selv, og å ha kunnskap om det norske systemet, er viktig for bistanden de yter. Andre tredjeparter har ikke en like systematisk tilnærming til språk- og flerkulturell kunnskap. En tredjepart forteller at de har noe begrensa språkkompetanse blant sine ansatte, men de forsøker å tilrettelegge i enkelttilfeller, slik at de for eksempel avtaler at en innbygger kommer innom en bestemt ukedag, fordi de vet at da er det en frivillig der som snakker hans eller hennes språk. En annen tredjepart forteller at de har god dekning språkmessig blant alle de frivillige, men fordi det bare er 2-3 frivillige som har vakt hver dag, er det tilfeldig om innbyggerne treffer på noen som de deler morsmål med. Tredjeparten benytter seg ikke av tolk, men det hender at de ringer en ansatt med språkkompetanse ved behov.

4.5.5 Forklare brev, fylle ut søknader, skrive klager

Som nevnt har tredjepartene en viktig rolle i å forklare informasjon og vedtak som kan være vanskelige å forstå, dels på grunn av at innbyggeres manglende norskferdigheter, del på grunn av det juridiske språket i NAV-brev og vedtak: «Det er en viktig oppgave – å lese vedtak, eller lese brev fra NAV og oversette det til forståelig – hva er det det egentlig står her?» (10). En annen sier:

«Det er mange som er dårlig både på å skrive og lese, og trenger hjelp til å lese vedtaket og til å formulere eventuelle klager og sønn. Derfor kommer mange fysisk til oss med papirene sine» (81). En annen form for bistand som en av informantene beskriver, er at hun hjelper med å sile informasjon, det vil si at hun forklarer hva som er relevant og viktig og hva innbyggerne kan se bort ifra. Ofte er offentlige brev lange, med mye standardinformasjon som gjør at det kan være vanskelig å vite hva som er hovedbudskapet: «Hjelpe dem til å – ‘nei, dette behøver du ikke bry deg om. Det her er det som gjelder’» (11).

Tredjeparter som er ansatt i andre offentlige tjenester, slik som for eksempel helsestasjonen, har ikke NAV-bistand som del av sitt mandat, men de opplever ofte at innbyggere ber dem om hjelp til å forstå brev fra NAV. En informant forklarer at helsesykepleiere gjerne får slike spørsmål fra innbyggere under konsultasjoner: «På konsultasjoner så tar mange fram NAV-brev. Du, hva betyr dette? Det opplever alle som jobber her» (21). En informant forteller at hun ofte bistår vordende mødre med å fylle ut søknader om engangsstønad eller foreldrepermisjon. Da sitter de sammen med skjemaet, hun forklarer de ulike spørsmålene og hjelper dem med å skanne vedlegg. En annen sier tilsvarende at hun ofte bidrar med «å tolke vedtakene og være en rådgiver i forhold til hvordan man går videre» (10). Men hun understreker at hun ikke innleder noe samarbeid med NAV, «for det er ikke min jobb, da hadde det blitt vanskelig for meg å drive den jobben jeg har» (10). Hovedinntrykket er at slike tredjeparter, som ikke har bistand som en del av sitt hovedmandat, hovedsakelig hjelper med å forstå brev og med praktiske oppgaver, men de har i liten grad mulighet til å gå dypere inn i sakene, for eksempel gjennom å ta kontakt med NAV, skrive klager eller liknende.

Såkalte «offentlige tredjeparter» (f.eks. pasient- og brukerombud) eller «frivillige tredjeparter» jobber mer direkte med veiledning og rådgivning for innvandrere opp mot offentlige tjenester. Slike tredjeparter har større anledning til å gå inn i de substansielle sidene av NAV-relaterte spørsmål, for eksempel ved å hjelpe innbyggeren med å formulere en klage. I noen av de frivillige organisasjonene samarbeider man med jurister som bistår med å forklare regelverk og rettigheter og å skrive klager. En av informantene forklarer arbeidet de gjør slik: «Vi hjelper med deres rettssikkerhet og rettighetsinformasjon, hjelper dem med å klage eller forstå hvorfor de har fått et negativt vedtak på en søknad» (26). En informant forteller at de noen ganger blir beskylt for å oppfordre folk til å søke på ting de ikke har krav på. Selv opplever de ikke at det er tilfelle, snarere tvert imot: «Vi jobber veldig mye med realitetsorientering ved å fortelle folk hva de faktisk har krav på, hva de ikke har krav på, men vi kan ikke stoppe folk fra å søke hvis de ønsker å søke» (44). Arbeidet kan altså bestå i å forklare hvilke rettigheter innbyggere har, men også hvor grensene går for hva de kan forvente. I tillegg sørger tredjeparten for at innbyggeren har den dokumentasjonen som trengs for å klage, «sånn at det ikke blir sendt tilbake og de må skrive det på nytt eller legge ved et annet vedlegg – men å sørge for at det blir riktig første gangen, som også vil lette saksbehandlingen» (44).

Private tredjeparter forteller at de bistår med mye av det samme som frivillige organisasjoner – nemlig med å oversette og forklare vedtak, fylle ut søknader og å formulere klager. De går altså mer substansielt inn i sakene enn tredjeparter som jobber i offentlige tjenester, kanskje fordi de ofte har en relasjon til de personene de bistår, og derfor strekker seg langt.

4.5.6 Digital bistand

Tredjepartene forteller at de bistår mye med digital hjelp, som å skanne, mellomlagre og laste opp dokumenter i riktig format, logge inn, finne fram til riktig skjema eller dokumenter på en nettside, og å opprette e-post. De forteller også at de kan bli bedt om å hjelpe til med å fylle ut

søknadsskjemaer, og at det gjerne resulterer i spørsmål av mer substansiell art. Blant de tredjepartene vi har snakka med, er det særlig bibliotekene som blir bedt om slik hjelp. Innbyggere og NAV-ansatte forteller også at private tredjeparter ofte kommuniserer på vegne av innbyggeren i digitale kanaler, noe vi beskriver nærmere i neste kapittel.

Særlig bibliotekansatte forteller at det de siste årene har vært en stor økning i henvendelser. Bibliotekene har lang åpningstid og gir god tilgang til datamaskiner. De står i en særstilling blant tredjepartene når det gjelder digital bistand (se også Korsgaard & Ludvigsen, 2019: 19). Det er en del av bibliotekenes samfunnsoppdrag at de skal bidra til å redusere digitalt utenforskap. Slik NAV har en veiledningsplikt i spørsmål knytta til sin virksomhet, kan man si at bibliotekene til en viss grad har en digital veiledningsplikt (Midtgård et al., 2022: 80). En av informantene mener at bibliotekene bør omfavne den nye rollen som aktør i digital bistand, fordi det handler om å bidra til at folk blir i stand til å være aktive samfunnsborgere:

Jeg tror at bibliotekene som hus skal ta den oppgaven. Det er noe vi diskuterer litt, for noen blir litt sånn «skal bibliotekarene stå og kopiere og skanne og sånn»? Mens jeg tenker at det handler ikke om det. Det handler om det større perspektivet for å gjøre mennesker og innbyggere i Norge til borgere som kan utnytte samfunnet, som kan klare det grunnleggende, digitale som man må i dag for å leve (12).

En av de bibliotekansatte forteller at mens det fra majoritetsbefolkningen er mest eldre innbyggere eller personer som har rusproblemer som ber om digital bistand, så gjelder ikke det for innbyggere med innvandrerbakgrunn: «I innvandersegmentet, så er det alle aldersgrupper. Både eldre og yngre og i midten» (42). En mulig tolkning på dette er at en del innbyggere med fluktbakgrunn sliter med å bruke NAVs digitale løsninger ikke bare på grunn av få digitale ferdigheter, men også fordi de mangler systemforståelse.

Flere av informantene som jobber ved biblioteker, forteller at de har inntrykk av at NAV sender innbyggere dit for å få praktisk bistand. Et par av de bibliotekansatte vi intervjuet, forklarer at det de siste par årene har vært spesielt stor pågang på å *skrive ut* NAV-relaterte dokumenter, som søknadsskjemaer eller av kontooversikter fra banken. Andre tredjeparter bekrefter at henvendelser fra innbyggere den siste tida, særlig under koronaperioden, handler aller mest om «tekniske spørsmål», som å ta utskrifter og kopiere. «Vi ser at de har behov for å skrive ut ting, selv om alt egentlig kan gjøres digitalt» (28), forteller hun.

Når innbyggere blir henvist til digitale kanaler, men likevel i stort antall oppsøker biblioteket og andre tredjeparter for å ta utskrift, er en sannsynlig forklaring at de ikke mestrer det digitale søknadsformatet. En av informantene sier at hun har inntrykk av at innbyggere får mindre og mindre bistand fra NAV: «Mange som kommer, sier at de ikke får noe hjelp på NAV, at de ikke får hjelp til å fylle ut ting og printe ting og sånn. Og derfor kommer de hit» (42). Hun tror at NAV har blitt tydeligere overfor innbyggere de siste årene på at de ikke vil ha papirsøknader, noe som har skapt en del frustrasjon, «og så vet ikke folk hva de skal gjøre» (42). Hennes inntrykk er at NAV ikke greier å følge opp dem som ikke forstår det digitale systemet: «De har ikke kapasiteten der borte til å ta seg av dem som ikke forstår det og klarer det, virker det som på meg». Hun etterlyser at NAV gir innbyggere en «ordentlig gjennomgang av hvordan det fungerer», og at NAV bør ha et bedre tilbud når det er ting som haster og må løses der og da.

En av informantene som jobber ved et annet bibliotek, forteller at hun opplever at det har vært en endring i hva innbyggere etterspør de siste årene. I motsetning til kollegaens beskrivelse over, forteller hun at hun tidligere bisto mye med å skrive ut skjemaer, som innbyggere tok med seg og fylte ut et annet sted. Når handler bistanden mer om å hjelpe til med å fylle ut skjemaene digitalt,

på publikums-PC'ene på biblioteket. Denne formen for bistand gjør at innbyggerne i større grad enn tidligere stiller spørsmål om innholdet i skjemaene og hjelp til hva som skal fylles ut. Med andre ord blir de også spurt om hjelp av mer substansiell art.

De bibliotekansatte forsøker så godt de kan å bistå innbyggere med utskrifter og digital veiledning, innimellom andre arbeidsoppgaver. Ved noen av bibliotekene finnes det også mer organisert digital hjelp. Ved ett av bibliotekene kan for eksempel innbyggerne bestille noe som heter «datahjelp», det vil si at de får en time med en person som «hjelper deg med det du trenger hjelp til» (42). Bibliotekaren beskriver tilbudet som populært fordi det er et slags lavterskeltilbud hvor innbyggere ikke trenger å sette av mye tid, men får hjelp til akkurat det de har behov for der og da. Ved et annet bibliotek har man satt i gang et «Digihjelp»-prosjekt. Det er et opplegg i regi av Kommunenes Sentralforbund som skal bidra til at personer «med liten eller ingen digital kompetanse skal kunne få veiledning slik at de kan tilegne seg grunnleggende digital kompetanse og kunne ta i bruk offentlige digitale tjenester». ¹⁷ Slik veiledning og opplæring blir i mange kommuner lagt til bibliotekene. En ansatt forteller at de håper at NAV-ansatte, som en del av prosjektet, kan sitte på biblioteket en gang i uka og veilede i sine digitale skjemaer.

4.5.7 Private tredjeparter som tolk

Tredjeparter, særlig familie, venner og bekjente, kommuniserer som nevnt på vegne av innbyggere i digitale kanaler. I tillegg til denne typen bistand, fungerer tredjeparter enkelte ganger som tolk i dialogen med NAV. I NAVs retningslinjer for tolkebruk står det at slike personer ikke skal fungere som tolk, med mindre det foreligger en nødsituasjon eller det dreier seg om helt generelle opplysninger. Det blir også presisert at det er et forbud mot å bruke barn som tolk (se også forvaltningsloven § 11e). ¹⁸ Vi har få intervjuer med private tredjeparter. Dermed har vi lite førstehånds informasjon om hvorvidt de tolker og hvordan det oppleves, men NAV-ansatte tok enkelte ganger opp temaer knytta til bruk av ektefeller, naboer og barn som tolk. Når det gjelder forbudet mot å bruke barn, var det godt kjent blant de NAV-ansatte vi snakka med. En av dem forklarer: «Det jo veldig mange som kommer med ungene sine og tenker at det er den mest naturlige ting i verden at de kan oversette for dem. Men det har jo ikke vi lov til. Vi har ikke lov til at barn tolker for foreldrene sine (2). Når det gjelder bruk av familie eller andre i nettverket som tolk, ser det ut til at retningslinjene er mindre kjent, men det er noen som påpeker at man bør unngå å bruke familie og venner som tolk. Eksempelvis sier en av veilederne: «Veldig mange vil egentlig ha med seg en kamerat eller en familievenn eller noe sånt noe, tenker at de kan være tolk. Men der er vi ganske strenge, fordi tolken skal være objektiv og nøytral» (2). En veileder forteller at hun har opplevd at noen innbyggere ønsker at ektefellen skal oversette i stedet for å ha en tolk til stede. Hun opplever slike situasjoner som utfordrende. Det resulterer i at hun noen ganger lar ektefellen bli med om han har lyst, i tillegg til at hun har med seg tolk inn i samtalen: «Jeg prøver å forklare at mannen din må gjerne være med, men jeg vil gjerne at vi har en tolk i tillegg som bare oversetter det som blir sagt, og så skal jo mannen din få lov til å snakke og mene han òg» (25).

Innbyggere kan gi fullmakt til å la en annen person kommunisere med NAV på deres vegne. Det kan være en vanskelig grenseoppgang mellom en slik situasjon og det at hjelperen faktisk fungerer som tolk i samtalen. Enkelte tredjeparter peker på at dersom familie eller venner kan fungere som tolk for innbygger via telefonen, er det noen ganger slik at NAV synes det er tilstrekkelig og derfor ikke kaller innbygger inn til et fysisk møte med tolk: «Som i det eksempelet jeg viste til, om den

¹⁷ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/kompetanse-og-verktoy/digihjelpen/hva-er-digihjelpen/-om-digihjelpen-prosjektet-og-digihjelpen-tilbudet/>

¹⁸ Våre intervjuer er i hovedsak gjennomført før tolkeloven trådte i kraft, noe som skjedde 1. januar 2022. Før dette, ble tolkebruk regulert av forvaltningsloven og NAVs interne retningslinjer («Retningslinjer for bruk og bestilling av språktolk i Arbeids- og velferdsetaten»).

kvinnen som hadde blitt nyskilt, og som trengte møte. De valgte å snakke med venninna hennes i stedet for å innkalle henne til et møte, for de syntes det var raskere og mer effektivt» (43). En annen tredjepart forteller om et tilfelle hvor NAV tillot at kona til en innbygger fungerte som tolk i dialogen. Det førte til at det oppsto misforståelser i kommunikasjonen og at mannen fikk avslag på et vedtak. Tredjeparten forklarer: «Jeg syntes det var urettferdig, og veldig uprofesjonelt og fordi: bestill en tolk! Snakk med brukeren. Finn ut av hva som foregår der, eller hva som har skjedd. Få avklart det på den måten, framfor å bruke ektefellen som tolk eller talsperson» (55).

Intervjuene med veiledere bekrefter at de enkelte ganger tillater at slektninger eller venner brukes som tolk, særlig når det dreier seg om spørsmål som veiledere oppfatter som akutte, og som ofte kommer på telefonen eller i publikumsmottaket. For eksempel sier en veileder: «Man kan selvfølgelig kalle inn til en time og tolke ditten og datten på telefoner og sånn, men det er ofte ikke sånn det foregår, fordi det er noe akutt de lurar på plutselig, så jeg må svare dem nå» (53). Noen NAV-ansatte beskriver også tilfeller der de tillater at familie brukes som tolk i fysiske møter. En veileder forteller at hun flere ganger har opplevd at hun har glemt å tenke på om det er behov for tolk i den planlagte fysiske samtalen, fordi hun har «vært litt kjapp på avtrekkeren». Når innbyggeren møter opp med mannen eller datteren, forstår hun at hun burde ha kalt inn en tolk: «Så skjønner jeg – å, pokker! Der skulle det ha vært tolk. Og så blir det litt sånn – ja, ja. Vi finner ut av det. Men det er jo en risiko der for at samtalen ikke da er så god som den kunne vært. Men det vet vi jo ikke, for det har jo ikke vært en tolk der» (24). I slike situasjonen prioriterer noen veiledere altså å gjennomføre samtalen, selv om NAVs ansvar for å sikre forsvarlig kommunikasjon, ikke er ivaretatt. Det handler ofte om at de opplever at innbyggeren har behov som haster, og som må ivaretas der og da.

4.6 Hva slags kvaliteter gjør tredjeparter attraktive?

I tillegg til den praktiske og substansielle bistanden vi beskriver over, er det noen andre trekk ved tredjepartene som gjør at innbyggere henvender seg til dem: de tilbyr lavterskelhjelp, ansikt-til-ansikt-kontakt og emosjonell støtte.

4.6.1 Lavterskelhjelp

En fordel med frivillige organisasjoner som gir bistand, sammenliknet med en offentlig tjeneste som NAV, er at man får «hjelp som er rask, mer her og nå og ubyråkratisk» (Bjørnsen-Vareberg & Syltevik, 2013: 169). Flere av tredjepartene i vår studie fungerer som lavterskeltilbud hvor innbyggere kan stikke innom og få bistand umiddelbart når de har behov for det. Lavterskelhjelp handler om muligheten til å få hjelp *raskt*. En tredjepart forklarer at tilbudet deres er populært fordi de frivillige som regel har tid til å ta seg av saker med en gang, slik at innbyggerne får kjapt svar. En annen tredjepart sier at folk setter pris på at du har «et sted du kan henvende deg hvor du vet at det er folk som ønsker å hjelpe deg, som er tilgjengelige, som har tid til å snakke med deg der og da, for problemer er ofte veldig viktige og skal løses så fort som mulig» (44). Hos tredjeparter som har som mandat å gi veiledning til innbyggere rundt spørsmål knytta til offentlige myndigheter er det ikke uvanlig med «drop-in», der innbyggere kan få digital veiledning, men også noe mer substansiell veiledning om NAV-relaterte spørsmål.

Tilgjengelighet er også en kvalitet ved bibliotekene som de ansatte der trekker fram. Bibliotekene er tilgjengelig for alle, og de har også lange åpningstider. Ved flere biblioteker har de nå «meråpent» fra 7-23, det vil si at innbyggere har adgang til biblioteket utenfor den betjente åpningstida. Tjenestene er stort sett gratis, og som nevnt over, har innbyggere god tilgang til datautstyr og internett. Man trenger ikke å planlegge besøket på forhånd, og store deler av tida er

bibliotekansatte til stede som kan hjelpe: «Vi er fortsatt en av de institusjonene som har folk i skranken. Det er utrolig mye verdt» (12). De ansatte ved biblioteket tilbyr en type lavterskelhjelp som man får enkelt og umiddelbar tilgang til, slik denne informanten beskriver: «De prøver litt på pc-ene på egen hånd. Og så kommer de og må ha hjelp videre. Så de bestiller ikke noen time eller vi vet ikke at de kommer. Men de henvender seg til oss når de ikke finner ut av det, og så må vi hjelpe dem videre» (12). Noen av de ansatte forteller at bibliotekene er et godt kjent blant flyktningene i kommunen: «Jeg tror nesten ikke de har landa før de blir introdusert for biblioteket – de går en runde med veileder fra NAV, og så får de bibliotek kort hos oss. Og så er vi veldig hyggelige og veldig lavterskel og gratis. Så det tar ikke lang tid før de begynner å vanke hos oss» (12).

Som nevnt tidligere, er det mange av innbyggerne som får hjelp fra familie og venner – det vi beskriver som «private» tredjeparter. Slik bistand kan kanskje beskrives som den ultimate lavterskelhjelpen, fordi den er lett tilgjengelig, særlig når hjelpen kommer fra barn eller andre familiemedlemmer. Ifølge Ratzmann, benytter folk gjerne private tredjeparter fordi denne typen hjelpere er lettest tilgjengelig, i tillegg til at de som ber om hjelp, ofte har tillit til personer som er en del av deres sosiale nettverk (Ratzmann, 2019: 222). En utfordring er at private tredjeparter antakelig er minst rustet til å gi den bistanden som trengs, fordi de som regel verken har en formell posisjon eller den erfaringen og kunnskapen som trengs.

4.6.2 Ansikt-til-ansikt-møter, emosjonell støtte og tillit

En viktig del av lavterskeltankegangen, er at innbyggerne kan komme innom og møte noen som kan hjelpe dem ansikt-til-ansikt. Når tredjepartene møter innbyggere fysisk, kan de bistå med praktiske ting og se på papirer og brev sammen: «De kommer til oss med papirene sine – vedtakene sine – og de trenger face-to-face-hjelp (...) vi har alltid en saksbehandler til enhver tid til å ta imot dem som dukker opp» (81). En annen tredjepart forteller at hun legger stor vekt på å møte innbyggere direkte. Det andre som er svært viktig, sier hun, er å sette av god tid, særlig til det første møtet. Da går det ifølge henne enklere og raskere å kommunisere neste gang.

Noen tredjeparter vektlegger også at de lytter og gir innbyggerne emosjonell støtte: «Det er jo noe med det å kunne møte en person og fortelle om problemene sine – det er veldig terapeutisk» (44). Emosjonell støtte er en dimensjon i bistand fra frivillig sektor som framheves i annen forskning også (Bjørnsen-Vareberg & Syltevik, 2013: 171; Midtgård et al., 2022: 83). En av de bibliotekansatte forteller at hun har inntrykk av at innbyggere ofte er frustrerte når de kommer på biblioteket, fordi de har hatt behov for hjelp lenge, og ikke får den bistanden de trenger hos NAV: «Jeg opplever at folk ofte kommer med en litt aggressiv og litt frustrert holdning, som jeg leser som at de har prøvd mye før de spurte meg, og kanskje ikke fått så god hjelp som de ønsket» (42). Hun sier at hun og kollegaene gir innbyggere mye emosjonell støtte:

Vi bruker mye tid på å høre på frustrasjoner: 'Får femte saksbehandler. Skjønner ikke. Har jo sendt inn dette før. De har mistet informasjonen om meg, og da må jeg gjøre det på nytt'. Det kan vi i hvert fall hjelpe til med – å høre og være enig og riste på hodet, selv om vi kanskje ikke får gjort så mye konkret (42).

Noen tredjeparter vektlegger også at en viktig grunn til at folk kommer til dem for å be om hjelp, handler om at innbyggerne har tillit til dem. Noen av tredjepartene forteller at en slik tillit er noe som bygges opp over tid, og at når de først har etablert tillit blant noen innbyggere, sprer ordet seg og flere og flere kommer. Eksempelvis forteller en privat tredjepart at han opplever at det nå er mange som henvender seg til ham fordi han har gitt god hjelp til folk de kjenner: «Jungeltelegrafen, den

fungerer utmerket i våre miljøer» (55). En offentlig tredjepart forteller at det ikke har vært behov for å reklamere for tilbudet han er en del av fordi ryktet om god hjelp spredte seg raskt i lokalmiljøet.

I LINK-prosjektet la man vekt på å bygge tillit fra starten av, og ifølge informantene har man lyktes med det. Ett av de grepene man gjorde for å bygge tillit, er som nevnt over at LINK ansatte folk og rekruttert frivillige som kunne flere språk, hadde egen migrasjonserfaring, og hadde lokal forankring. Betydningen av tillit løftes fram som essensielt for å kunne gi innbyggerne god hjelp: «Det er veldig fint å få tillit fra folk, at da kan man hjelpe dem eller veilede dem bedre, når de fortellere deg hele historien, ikke bare lille grann» (45). En slik forståelse underbygges av de private tredjepartene vi har snakka med. De forteller at personer som har innvandret fra samme land som dem selv, ikke har tillit til NAV fordi de har dårlig erfaring med myndighetene i hjemlandet. En annen årsak er at deres første møte med norske myndigheter, var asylintervjuet med UDI. Frykten for ikke å få opphold kan sitte i og prege senere møter med forvaltningen:

Man får et litt spesielt forhold til autoriteter all den tid man har levd i [navn på land], hvor åpenhet og ærlighet ofte straffer seg, særlig med dagens regime. En annen faktor er dette med frykt. [...] I starten, når du møter [norske myndigheter], så er det sånn at sier du noe feil, så får du ikke opphold, og det er en ganske etablert sannhet. Det gjør at man må passe seg. Og så er det sånn at når man er ferdig med UDI-intervjuet og har fått opphold, så henger denne frykten igjen og blir med i videre møter med andre offentlige instanser (73).

Erfaringer fra hjemlandet og manglende tillit til norske myndigheter, gjør at det kan oppleves tryggere å spørre en bekjent fra samme land.

4.7 Bistandsstrategier

Tredjepartene har ulike strategier i møte med innbyggere som har behov for hjelp, avhengig av hvilke ressurser tredjepartene har, og hvorvidt bistand er innenfor deres formelle mandat. En del tredjeparter bistår innbyggere i akutte situasjoner, hvor det er om å gjøre å løse noe som er akutt. Andre tredjeparter bistår innbyggerne mer jevnlig og systematisk.

4.7.1 Hjelp til selvhjelp

I beskrivelsen av hvordan tredjepartene bistår innbyggere, er det mange som legger stor vekt på *hjelp til selvhjelp*. I SINTEFs undersøkelse av offentlige ansatte som bistår innbyggere med NAVs digitale kanaler, oppgir respondentene tilsvarende at den mest vanlige formen for bistand er «å gi opplæring med tanke på at brukeren skal kunne klare det uten bistand senere» (Midtgård et al., 2022: 82).

For eksempel gir pasient- og brukerombudet råd og veiledning til innbyggere om hva de bør gjøre, men de oppfordrer innbyggerne selv til å gjøre jobben og følge opp sin sak. En annen tredjepart forklarer at denne tankegangen også er grunnleggende i deres virksomhet: «Hele konseptet er at vi er der for at de skal bli selvhjulpne» (79). En tredje tredjepart sier det slik: «Det viktige for flyktninger, er å bevare integriteten og selvstendigheten, og klare å gjøre noe selv. Vi skal ikke bare ta over alle oppgavene for dem og ordne og alt» (11). En av tredjepartene forteller at ønsket deres er å «lære opp folk i å bruke nettbanken, bruke MinID, bruke Digipost, som er på vei inn i nesten alle sider av samfunnslivet – rett og slett for å ruste dem bedre for å søke digitalt og forholde seg til informasjon digitalt» (44). En annen tredjepart bekrefter at denne strategien har fungert godt for mange, i den forstand at det som regel ikke er de samme personene som oppsøker tilbudet. Etter noen ganger med bistand, slutter de å komme, fordi de selv skjønner hvordan de skal fylle ut et skjema eller sende inn en søknad digitalt. En tredjepart som jobber ved en helsestasjon, legger

stor vekt på at innbyggerne ikke må bli avhengige av hennes hjelp. Hun mener at både NAV og andre hjelpere er tjent med å bistå på en slik måte at innbyggerne klarer seg selv: «Min oppfordring har alltid vært, hjelp dem en gang, to ganger, så vil de ikke trenge den hjelpen etterpå» (52). Mange av tredjepartene beskriver altså den samme tankegangen om *selvstendigjøring* og å bidra til at innbyggere blir *selvhjulpne*.

4.7.2 Vise tilbake til NAV

En annen strategi innebærer at tredjeparten *ikke* bistår innbyggerne digitalt eller hjelper dem med å sende inn søknad i papirformat. I stedet tar de direkte kontakt med NAV og gjør det tydelig at NAV må gi innbyggeren tilstrekkelig veiledning for at han eller hun skal kunne mestre de digitale kanalene. Slik tydeliggjør de at de ikke ønsker å ta over oppgaver som de mener ligger til NAV: «Vi tenker at det er ikke vår jobb (...) Vi er veldig strenge på akkurat de tingene der. Da kontakter vi NAV og sier at klienten klarer ikke å framskaffe dokumentet. Hvis dere må ha dette digitalt, så må dere veilede og hjelpe dem med å framskaffe det digitalt» (81). En annen informant sier at de bistår innbyggere mye med å forstå brev og søknader, rent språklig – samtidig som de er opptatt av å gjøre de frivillige bevisste på at de skal «henvise tilbake til det offentlige» (28). Tredjeparten mener at det er viktig både fordi de ikke skal overta NAVs veiledningsansvar, og fordi de vil sikre at innbyggere får mest mulig korrekt informasjon: «De frivillige kan forklare. Men de jobber mot at alt som handler om NAV er det NAV selv som skal ta ansvar for oppfølging og ordlyd, fordi vi er ikke sosionomer. At de får hjelpen der de skal ha hjelp, så den blir riktig» (28).

4.8 utfordringer med å hjelpe

4.8.1 Mangel på tid, kapasitet og finansiering

For noen av tredjepartene er bistand til innbyggere i deres kontakt med NAV, en del av deres mandat. I slike tilfeller er det legitimt å bruke tid på NAV-relaterte spørsmål. For andre tredjeparter kommer slike spørsmål i tillegg til ordinære arbeidsoppgaver. I SINTEFs undersøkelse, oppgir 53 prosent av de offentlige ansatte at når de avviser å gi digital bistand til innbyggere, så er det fordi de ikke kan prioritere slik bistand fordi den ikke er en del av deres ordinære arbeidsoppgaver (Midtgård et al., 2022: 71).

Som vi beskriver over, forteller bibliotekansatte at de bruker mye tid på digital bistand og at de strekker seg langt for å få det til. Samtidig gir et par av informantene uttrykk for at NAV-relatert bistand kan bli overveldende i arbeidshverdagen. En informant forteller at etterspørselen etter digital bistand til tider kan være så stor at hun og kollegaene opplever at de ikke får nok tid til andre arbeidsoppgaver: «Det er ikke egentlig vår jobb. Det blir mye, og det går ut over den jobben vi egentlig skal gjøre» (42). Hun forteller at ansatte ved biblioteket opplever frustrasjon fordi de ikke strekker til: «Vanligvis er det dessverre sånn at vi bruker mer tid på å hjelpe folk med printing og NAV-relaterte spørsmål enn det vi gjør på faktisk å hjelpe folk med bøker og boktips – som er jobben vår. Det blir både frustrerende for oss og for dem som kommer hit» (42). En annen bibliotekansatt peker på det samme. Det er ikke alltid de har bemanning nok på biblioteket til å bistå innbyggerne tilstrekkelig – samtidig som hun ikke vet hvor hun skal henvise dem for at de skal få den hjelpen de trenger: «Det synes jeg føles litt leit noen ganger, å ikke kunne gjøre nok. Særlig hvis de får høre at på biblioteket så får de hjelp. Jeg synes det er litt vondt å si 'beklager'. Da er det et eller annet som mangler på veien» (23). Hun forteller at ledelsen ved biblioteket har tatt opp med NAV at veiledere ikke bør sende innbyggere til biblioteket for å få hjelp. Blant de bibliotekansatte vi intervjuet var det flere som tolket den store pågangen ved bibliotekene som et symptom på at NAV ikke gir tilstrekkelig bistand til innbyggerne: «Kanskje de ikke er godt nok bemannet i

publikumsmottaket, eller ikke har mulighet til å hjelpe. Det er på en måte systematisk» (42). For å bøte på dette, og fordi bibliotekene også har et visst digitalt ansvar, var det flere som skisserte et samarbeid med NAV som en mulig løsning. De foreslo for eksempel at NAV kunne være til stede på biblioteket for å gi veiledning på mer substansielle spørsmål.

Noen av tredjepartene forteller at det kan være utfordrende å opprettholde et stabilt tilbud over tid. LINK var et svært populært tilbud som bisto innbyggere både med praktisk hjelp og med veiledning og informasjon om NAV (og andre tjenester i bydelen). Til tross for dette, ble LINK lagt ned etter noen år. Utfordringen var blant annet at tilbudet ble finansiert av prosjektmidler fra ulike hold, «vi drev litt sånn prosjektvis, det ene året fikk vi litt der, det andre året fikk vi litt der, så det var litt vanskelig å holde det stabilt» (44). Først ble LINK finansiert gjennom prosjektmidler fra IMDi, deretter ble LINK delvis finansiert av bydelen og «områdeløftet» på Tøyen, men LINK gikk aldri fra å være et prosjektbasert til et fast tilbud. En informant forteller at enkelte i ledelsen i bydelen var skeptiske til tilbudet fordi behovet for LINK-kontoret ble ansett som en slags fallitterklæring: «Når man har en sånn tjeneste, så innrømmer man jo egentlig at systemet ikke fungerer så godt som man hadde ønska. Og det tror jeg var vanskelig for folk å godta» (44).

4.8.2 Mangel på kunnskap og farene ved feilinformasjon

Noen av tredjepartene forteller at de strekker seg langt – enkelte tar på seg oppgaver som ikke er innenfor deres formelle ansvar, slik som for eksempel helsesykepleiere som hjelper til med NAV-skjemaer. Som vi har beskrevet over, gjør mange av tredjepartene så godt de kan for å sette seg inn i NAV-systemet og gi råd til innbyggere som har spørsmål om NAV, men en sentral utfordring er at tredjepartene ikke nødvendigvis har den kunnskapen det er behov for. Som en av dem sier:

Det er mange som kommer og spør om ting vi ikke kan svare på. [...] Og vi hjelper jo gjerne, men noen ganger føler vi oss litt sånn hjelpeløse også, fordi det er vanskelig og ikke minst er jeg veldig redd for å si at jeg hjelper deg med det her, og så kan jeg det ikke sjøl, ikke sant. Og så er jeg redd for – tenk om det er en eller annen opplysning nå som ikke stemmer, og så kan det her faktisk få konsekvenser for personen (23).

Det er også andre som gir uttrykk for at de er redde for å gi feilinformasjon, fordi «det kan bety at den personen mister goder som han eller hun kanskje hadde krav på» (28). En av tredjepartene poengterer at selv om de frivillige får opplæring kan de ikke være helt sikre på at de ikke feilinformerer: «Men det er jo på en måte umulig å vite og kontrollere at alt som blir sagt er 100 prosent dersom det drives av frivillige – eller når frivillige har den veiledningen» (26). For å redusere faren for å gi misvisende informasjon, får alle frivillige opplæring, nye frivillige blir i begynnelsen plassert med andre som har vært der lenger. De kan også rådføre seg med hverandre fortløpende. Informanten beskriver det slik: «Jeg vil påstå at i forhold til de vennetjenestene eller de ekspertrollene i små miljøer, så har vi ganske gode rutiner for å få gitt korrekt informasjon» (26). En av de andre tredjepartene forteller at de nå prøver å bevisstgjøre de frivillige på å vise tilbake til NAV, framfor å gi informasjon de ikke er sikker på, nettopp for å unngå å gi feilinformasjon.

I SINTEFs undersøkelse oppga hele 41 prosent av respondentene at de ikke kan bistå i den digitale kommunikasjonen med NAV, fordi de ikke har den kunnskapen de trenger. Blant bibliotekansatte var tallet enda høyere, hele 65 prosent (Midtgård et al., 2022; 71). Mangel på byråkratisk kompetanse ble generelt trukket fram som en barriere mot å kunne bistå (Midtgård et al., 2022: 88). Som vi beskriver i forrige avsnitt, forteller noen av de ansatte ved bibliotekene i vår studie at de ikke føler at innbyggerne får den hjelpen de trenger dersom de henviser tilbake til NAV-kontoret. Derfor er det vondt å avvise dem. De gir også uttrykk for at de strever med å sette grenser for hvor mye bistand de skal gi, for når de hjelper til med digitale behov, får de ofte mer substansielle

spørsmål om NAV, som de ikke har nok kunnskap til å besvare. Som en av dem sier: «Det er rett og slett litt fortvilende når vi ser at her burde de møtt noen som kunne nettsida, kunne skjemaet og visste litt mer om den personen også» (23). En informant mener at bibliotekansatte bør være tydelige på at de bare kan yte praktisk bistand, men ikke kan gi noe substansiell veiledning om NAV. Samtidig etterlyser hun at ansatte ved bibliotekene får mer kunnskap om NAV, slik at de kan vise innbyggerne i riktig retning. En annen ansatt ved et bibliotek forteller at de gjerne skulle ha lært mer om NAV. I forbindelse med et «Digihjelp»-prosjekt som de skal starte, skal NAV komme til biblioteket og gi en del opplæring om NAV, i tillegg til å være til stede en gang i uka slik at de kan ta imot spørsmål fra publikum. Informanten mener at det vil være nyttig for ansatte å lære mer om NAV, slik at de kan forklare hva man kan få hjelp til hvor, og hvordan man går fram: «Så vi tar noen grep for å kunne bli bedre til å veilede, eller guide dem i systemene» (12). Tredjepartene gir her uttrykk for en viss ambivalens: På den ene siden opplever de at det er for stor pågang fra innbyggere som har NAV-relaterte spørsmål og at de må forsøke å sette grenser, særlig når det gjelder å besvare substansielle spørsmål om NAV. På den andre siden strekker de seg langt og vil gjerne lære mer om NAV så de kan yte bedre bistand.

Noen av tredjepartene nevner også at de er bekymret for at det finnes en del privatpersoner som tar seg betalt for å gi folk bistand i NAV-saker, uten at man kan være sikker på at rådene og informasjonen er riktig: «Vi har noen eksempler med at en person i et gitt miljø er – ‘det er han som kan NAV’. Og hvis du gir ham litt penger, så hjelper han deg med å forstå vedtaket. Det er typisk svarte tjenester (26). Informanten mener at NAV har et forbedringspotensial når det gjelder å fange opp sårbare personer som har stort behov for veiledning, men som kan få mange dårlige råd om de ser seg nødt til å bruke slike private tredjeparter. En annen tredjepart forteller at når innbyggere innhenter informasjon fra folk de kjenner, får de ofte råd basert på den personens unike erfaringer, som ikke nødvendigvis passer til deres situasjon. Det kan skape mange misforståelser. De som har gitt dem råd, har ofte ikke «kompetanse nok til å hjelpe dem i systemet» (29), fordi de bare kjenner systemet fra sitt ståsted. Når innbyggere får informasjon om NAV fra sitt private nettverk, kan det også føre til en opplevelse av at NAV forskjellsbehandler innbyggere. Friberg og Elgvin (2014) poengterer nettopp dette. De viser at den fremste kilden til informasjon blant somaliske NAV-brukere er uformelle nettverk innad i miljøet, og at dette ofte gir opphav til misforståelser og feilinformasjon. Når NAV-veiledere utøver skjønn i ulike saker, kan det framstå som forskjellsbehandling, og feilinformasjon fra nettverket kan forsterke opplevelsen av urettferdighet. Også i vårt materiale kommer dette til uttrykk. En av informantene forteller at personer innenfor et miljø snakker sammen og sammenlikner hva de tror de har rett på og hva de har fått. Dersom en familie har fått tilgang på et gode, kan det være at de andre oppfatter at dette er noe alle har rett på: «Da var det et barn i familie som fikk en sykkel eller noe sånt. Og så var det fem andre familier som skulle ha det samme» (74). Når de ikke får det, opplever de at de blir urettferdig behandla. Manglende systemforståelse i kombinasjon med rykter og sammenlikning i miljøet forsterker opplevelsen av urettferdighet.

4.8.3 Utfordringer knytta til personvern

Når tredjeparter bistår innbyggere, kan de i mange tilfeller få tilgang til personsensitiv informasjon, slik som innloggingskoder eller informasjon om andre personers inntekt, helse og ytelser. «Det føles veldig privat å havne oppi viktige skjemaer og opplysninger om folk», forteller en tredjepart (23) (se også Midtgård et al., 2022: 85). En bibliotekansatt beskriver at de ofte ikke kan bistå innbyggere som ber om hjelp, fordi de ansatte har fått beskjed fra ledelsen om at de ikke bør få innsyn i innloggingsinformasjon. Dersom de ikke har formalitetene i orden, kan denne typen innsyn åpne for at de senere blir beskyldt for å ha misbrukt informasjonen: «Problemet er at vi får ikke lov eller har kapasitet til å hjelpe folk med personlige opplysninger. Så det blir mye frustrasjon» (42).

Hun forteller at de har forsøkt å løse utfordringen ved at innbyggere skriver under på et samtykkeskjema for å dele personopplysninger når de bestiller datahjelp. Dette påpekes også i SINTEF-rapporten, der bibliotekansatte opplever det som vanskelig at de gjerne vil bistå, men samtidig ikke skal få innsyn i sensitive opplysninger (Midtgård et al., 2022: 83). Ifølge Midtgård et al. (2022: 90) opplever en del bibliotekansatte at slike situasjoner setter dem i en skvis som handler om etikk, personvern, sin egen samvittighet og frykten for å gjøre feil som kan ha konsekvenser for brukerne.

En privat tredjepart forteller at når han bistår folk han kjenner, overlater de fortrolig informasjon og innloggingsopplysninger til ham. Han pleier å betrygge dem med at han aldri deler slik informasjon med noen andre, men hans erfaring er at de han hjelper, overraskende sjelden er bekymra for å dele informasjon med ham: «De er så troskyldige og takknemlig for det man gjør for dem, for hjelpen. De har tilliten til deg, så de er bare glade og fornøyde og er kanskje i ekstase også. Tryggheten eller sikkerheten er det minste de bryr seg om» (55). Han legger til at det å dele informasjon «problematiseres på ingen måte» (55). En bibliotekansatt forteller at selv om noen av dem som bruker PC-utstyr ved biblioteket, er nervøse for at de legger igjen «spor» i form av et dokument i utskriftkø eller liknende, virker det ikke som om de er bekymra for å dele slik informasjon med de ansatte. Noen har med informasjon med opplysninger som er svært private: «Det er fint at biblioteket er åpent for alle, men så føles det som et litt for offentlig sted å holde på med noe så privat» (23). Hun forteller at mange er «overraskende lite kritiske» når det gjelder å dele opplysninger, «de kan liksom bare gi meg pass og bankkort og bare slenge det fram» (23). Det er en parallell her til beskrivelsen tidligere i kapittelet om at innbyggere gjerne opplever at det å få hjelp fra andre er en nødvendighet som de ikke setter spørsmålstegn ved, og at de i mindre grad enn NAV-ansatte opplever det som problematisk at de må dele opplysninger med andre. En årsak kan være, slik forskere fra SINTEF beskriver, at en del innbyggere ikke kan nok om personsensitiv informasjon og personvern, og dermed ikke ser dilemmaer knytta til å dele sensitiv informasjon med andre (Midtgård et al., 2022: 85).

4.8.4 Vanskelig å få kontakt med NAV

Tredjepartene har som regel ingen andre kanaler inn til NAV enn det innbyggerne selv har. Mange av dem oppgir at det kan være vanskelig å få kontakt med NAV når de er sammen med en innbygger som har behov for bistand: «Du får ingen direkte kontakt på NAV. Det er fysisk umulig. Du må da via dette 55-nummeret» (21). En tredjepart forteller om flere vanskeligheter når hun vil snakke med veilederen til en hun bistår. Først må hun ofte vente lenge i telefonkø for å komme igjennom. Hun beskriver de ansatte ved kontaktsenteret som «superflinke», men som regel har innbyggeren behov for å få kontakt med sin veileder. Når hun endelig kommer gjennom, kan hun derfor bare legge igjen en beskjed til veileder om at hun eller han skal ta kontakt med innbyggeren. Når veileder ringer opp igjen til innbyggeren på et senere tidspunkt, er hun ikke lenger til stede, og kan derfor ikke bistå innbyggeren: «Så da er vi like langt» (21). Hun sier at hun skulle ønske at veiledere kunne ringe henne tilbake, men hun har ikke fullmakten som skal til for at NAV kan utlevere informasjon. «Så det er utrolig komplisert, synes jeg» (21). Hennes erfaringer underbygges av SINTEFs undersøkelse, hvor respondentene forklarer at det er vanskelig å bistå fordi de som regel ikke sitter sammen med innbyggeren lenger når NAV ringer tilbake på et senere (ukjent) tidspunkt (Midtgård et al., 2022: 72; se også Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, 2020: 17). Generelt beskriver deltakere i studien det som tidkrevende og tungvint å få kontakt med NAV. Noen gir uttrykk for at det burde vært en direktelinje for dem som yter bistand. For helsepersonell gir en såkalt *behandlertelefon* i NAV raskere tilgang, men andre hjelpere kan ikke benytte seg av denne linja (Midtgård et al., 2022: 89). En av de bibliotekansatte etterlyser «vi må vite hvem i NAV

vi kan ringe til, når vi lurer på ting» (12). Informanten ser for seg at det ville vært hensiktsmessig om de hadde et kontaktpunkt en gang i måneden, der det var rom for å ta opp spørsmål med NAV.

4.9 Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt tredjeparters rolle i kommunikasjonen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn. Et overordnet funn er at fortellingene til tredjepart tyder på at tredjepartene har overtatt en del av bistands- og veiledningsansvaret til NAV.

Vi finner at det er stor variasjon i hva slags type tredjeparter som bistår innbyggere i dialogen med NAV – fra frivillige organisasjoner og brukerombud, til privatpersoner som hjelper venner, familie og bekjente. Disse aktørene har, naturlig nok, ulik kapasitet, kunnskap og tilgang til NAV-systemet, noe som igjen påvirker hva slags hjelp de kan gi. Tredjepartene legger vekt på viktigheten av systemkunnskap, særlig kunnskap om NAV, juridisk kunnskap og flerkulturell kompetanse.

Tidligere forskning viser at tredjeparter kan ha stor betydning for hvorvidt en person får gjennomslag for sine ønsker og behov i møtet med velferdsbyråkratiet (Ratzmann, 2019: 214). Samtidig har noen typer tredjeparter mer gjennomslag enn andre, særlig dersom de har en formell posisjon og dermed har mer autoritet vis-a-vis offentlige tjenester (Ratzmann, 2019: 222). Blant innbyggere med fluktbakgrunn i vår studie, var det flest som fikk hjelp fra såkalte «private» tredjeparter, noe Ratzmann også finner. Annen forskning peker i samme retning. Friberg og Elgvin (2014: 26) viser at uformelle nettverk i det somaliske miljøet er en viktig kilde til kunnskap om ytelser og regelverk i NAV. Enkeltpersoner i slike miljøer kan bli nøkkelpersoner som bistår mange personer med NAV-spørsmål.

Å be om hjelp fra nettverket er nødvendig for mange: Flere innbyggere gir uttrykk for at det å be om hjelp fra personer i sitt nettverk er en nødvendighet i kommunikasjonen med NAV. De spør om hjelp fra ektefelle, venner og bekjente, og egne barn. Ingen av innbyggerne gir direkte uttrykk for at de synes det er problematisk å be barna sine om bistand, men enkelte synes det er ubehagelig å be venner og bekjente om hjelp fordi informasjonen er privat, og fordi de ikke vil være til bry. Intervjuene tyder på at innbyggere som får tett oppfølging fra veileder i NAV, har lite behov for tredjepartshjelp fordi de har enkel tilgang til sin veileder. Behovet for bistand fra tredjeparter ser altså ut til å henge direkte sammen med hvor tilgjengelig veileder er.

Tredjepartene gir innbyggere ulike former for bistand: Tredjepartene bistår innbyggere på en rekke ulike måter. For eksempel spiller de en viktig rolle som *systemguider*. Tredjeparter forklarer innbyggere om rettigheter, søknadsprosesser, og arbeidsdelingen mellom ulike offentlige tjenester. Slik bistand er spesielt viktig overfor en innbyggergruppe som ofte mangler kunnskap om systemet. Tredjepartenes funksjon som systemguider er nært knytta til deres rolle som *kulturelle brobyggere*. Tredjepartene har ofte egen migrasjonserfaring eller kunnskap om innbyggernes hjemland, i tillegg til å kjenne det norske systemet. Det gjør at de kan forklare det norske systemet på et vis som er mer forståelig for innbyggerne. Tredjepartene er ofte *pådrivere* som hjelper innbyggere med å fremme sin sak overfor NAV. De bidrar til *kommunikasjonen* mellom innbyggere og NAV på flere ulike vis. De hjelper for eksempel til med å få kontakt med veileder eller med å få gjennomslag for at innbyggeren har behov for et fysisk møte. Tredjepartene kan også bidra til å nøste opp i misforståelser og fastlåst kommunikasjon. En annen form for bistand er å *forklare informasjon og vedtak* og å *bistå innbyggere* med å formulere klager. Til dels handler det om å oversette, rent språklig, men det handler også om å oversette i overført betydning, slik at innbyggerne forstår hva informasjonen betyr for dem i deres livssituasjon, og hva de trenger å gjøre. Det kan også handle om å forklare hva NAV forventer av innbyggere og hva de kan forvente

av NAV. Flere tredjeparter gir *digital bistand* til innbyggere, i tillegg til at de gir tilgang til PC, skrivere og skannere. Bibliotekene står i en særstilling som den tredjeparten som i størst grad yter digital bistand til innbyggerne. Noen av de ansatte ved bibliotekene gir uttrykk for at de tror at NAV ikke har kapasitet til å bistå innbyggerne nok til at de skal greie å bruke de digitale kommunikasjonskanalene. Derfor søker innbyggerne hjelp på bibliotekene i stedet. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, fører tredjeparter, særlig venner og familie, *digital dialog* med NAV på vegne av innbygger. Enkelte ganger fungerer tredjeparter som *tolker i dialogen med NAV*, særlig i situasjoner hvor det er behov for raske avklaringer

Tredjepartenes tilgjengelighet gjør dem attraktive: Tredjepartene tilbyr gjerne rask hjelp gjennom ulike former for lavterskeltilbud. Bibliotekene skiller seg ut med å være åpent for alle, ha svært lange åpningstider, og ved å ha tilgang til nødvendig datautstyr. Tredjepartene møter som regel innbyggere ansikt-til-ansikt, og de gir ofte innbyggerne emosjonell støtte.

Tredjepartenes bistandsstrategier: Flere av tredjepartene legger stor vekt på at de skal hjelpe innbyggere med å bli *selvhjulpne*. Det innebærer at flere har hjelp-til-selvhelp som hovedstrategi – det vil si at de forklarer og hjelper med det formålet at innbyggerne i neste omgang skal kunne mestre dialogen med NAV på egenhånd. En annen strategi, som noen tredjeparter kombinerer med hjelp-til-selvhelp, er å være påpasselige med å vise innbyggerne tilbake til NAV dersom de ser at NAV stiller krav til innbyggerne som de ikke har forutsetninger for å håndtere på egenhånd. Noen tredjeparter peker på at de ikke skal overta oppgaver som NAV er lovpålagt å gjennomføre. NAV har veiledningsplikt og det er NAV-ansatte som besitter den kunnskapen og kompetansen som trengs for å gi god veiledning. I slike tilfeller bistår de innbyggeren med å komme i kontakt med sin veileder og informerer om at innbyggeren har behov for veiledning.

Utfordringer med å hjelpe: Tredjepartene peker på noen utfordringer når de yter bistand til innbyggere. Det ene er at antallet henvendelser kan bli overveldende. Det er særlig bibliotekansatte som gir uttrykk for at de får så mange NAV-relaterte henvendelser at de har problemer med å gjennomføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Noen av dem oppfatter pågangen som et symptom på at NAV ikke er tilgjengelig nok for en del innbyggere, særlig de som ikke greier å benytte de digitale løsningene. Andre utfordringer er at tredjeparter er redde for å gi innbyggere feilinformasjon, fordi det kan få store konsekvenser for innbyggerne. Bistandsbehov som i første omgang handler om digital bistand, glir ofte over i mer substansielle spørsmål om NAV (se også Midtgård et al., 2022). Særlig kan private tredjeparter utgjøre en fare for feilinformasjon og være en kilde til misforståelser om hva innbyggere har rett til. I tillegg opplever en del tredjepartene at det er vanskelig å komme i kontakt med NAV, noe som gjør det utfordrende å bistå innbyggere. Tredjeparter får ofte innsyn i mye konfidensiell informasjon, og personvern hensyn kan utgjøre en barriere mot å gi bistand. Til sist ser vi at prosjektbasert – og dermed kortsiktig – finansiering kan være en utfordring for tredjeparter dersom de skal bygge opp et stabilt tilbud over tid.

5 Digital kommunikasjon

I dette kapittelet skal ta for oss digital kommunikasjon med NAV. Først vil vi gi en kort oversikt over de digitale kanalene som er av betydning for den digitale kommunikasjonen med NAV. Deretter beskriver vi innbyggere og tredjepartenes erfaringer med digital kommunikasjon. Den resterende delen av kapittelet blir viet til veilederes erfaring med digital kommunikasjon.

5.1 Digitale kanaler – en oversikt

I den følgende gjennomgangen gir vi en rask oversikt over de sentrale digitale kommunikasjonskanalene i NAV. I resten av kapittelet kommer vi ikke til å diskutere hver enkelt av disse kanalene, men i stedet fokusere på hvordan informantene opplever digitaliseringa mer overordna.

Ditt NAV / Modia: Innbyggere kan logge seg inn på Ditt NAV på NAV.no med BankID. På Ditt NAV ligger vedtak og informasjon om de statlige ytelsene innbyggere har mottatt. Dersom innbyggeren er registrert som arbeidssøker hos NAV, kan han eller hun sende meldinger til sin veileder, som skal svare innen en frist på 48 timer. Merk at Ditt NAV ikke skal være en kanal for kommunikasjon om sosiale ytelser (Fossestøl et al., 2020: 53/149). Motparten til Ditt NAV for veiledere, er systemet de omtaler som *Modia*. Gjennom Modia får NAV-veiledere tilgang til det meste av informasjonen NAV har om innbyggeren, med unntak av sosiale tjenester. For eksempel ligger det informasjon om utbetalinger, dialog med kontaktsenteret, og sykemeldinger der. Innbyggere og veiledere har tilgang til innbyggerens *digitale aktivitetsplan* når de er inne på Ditt NAV/Modia.¹⁹ Modia skal på sikt erstatte Gosys (Köhler-Olsen & Kane, 2019: 7), som vi omtaler under.

Digital aktivitetsplan: Skal være hovedkanalen for (digital) dialog mellom veiledere og innbyggere som får arbeidsretta oppfølging fra NAV. Dialogen lagres i planen, slik at både veileder og innbygger kan se den i ettetid. Verktøyet ble innført i 2017. Her skal innbyggeren sammen med veileder planlegge veien mot arbeid. F.eks. legger man inn tiltak, aktiviteter, oversikt over mulige jobber o.l. Innbyggere kan føre dialog med veilederen gjennom den digitale aktivitetsplanen når de er logga inn på Ditt NAV, men denne dialogen skal, i likhet med Modia, ikke handle om sosiale ytelser og tjenester (Berg et al., 2022: 63). Når veileder skriver en beskjed til innbyggere i den aktivitetsplanen, får han eller hun e-post eller SMS med varsel.

«Skriv til oss»: Når man er logga inn på NAV.no, kan man velge funksjonen «skriv til oss». Det fungerer omtrent som å sende en e-post, og det er svarfrist på tre dager. Når man klikker seg inn her, kan man velge om man er jobbsøker, syk, om det dreier seg om foreldre, barn og familie osv. Her kan altså innbyggere henvende seg om *statlige tjenester*. Man kan også velge «økonomisk sosialhjelp og andre sosiale tjenester». Der står det at man kan ta kontakt med NAV via NAVs digitale chat eller ringe til kontaktsenteret, men man kan ikke sende en skriftlig henvendelse om spørsmål knytta til sosiale tjenester.

NAVs digitale chat: På NAV.no kan man chatte med NAV om generelle spørsmål, uten å logge seg på sin personlige NAV-profil. Dersom innbyggere har konkrete spørsmål, må de ringe NAVs kontaktsenter. Først møter man en chatbot, men man kan også få kontakt med en veileder om man ber om det. Dersom man ønsker det, kan man velge å være anonym.

¹⁹ Når veiledere snakker om Modia og Digital aktivitetsplan, bruker de ofte disse to begrepene om hverandre (Berg et al., 2022: 10).

Videomøter: Få innbyggerne og veilederne i vår studie, forteller at de har brukt videomøter som kommunikasjonskanal. NAV-veiledere har anledning til å kalle innbyggere inn til et digitalt møte gjennom den digitale aktivitetsplanen. Systemet likner på Teams eller Zoom. I NAVs personbrugerundersøkelse fra 2021, finner man at bare 5 prosent av innbyggerne som hadde kontakt med NAV det året, gjorde det via videomøte – men 15 prosent foretrekker en slik kanal (Nyberg et al., 2021: 20). Dette var under koronapandemien, hvor mulighet for fysiske møter var begrensa. I en annen undersøkelse, finner forskere at veileder ønsker å fortsette med videomøter i etterkant av koronapandemien. De erfarer denne typen møter som tidsbesparende, særlig i kommuner hvor det er store avstander (Berg et al., 2022: 53). Når videomøter brukes i såpass liten grad, og flere ønsker å bruke kanalen mer, er det en indikasjon på at det ligger et betydelig potensial i å bruke videomøter mer i NAV-veilederes interaksjon med innbyggere.

NAV.no: Her kan innbyggere finne informasjon om NAVs ytelser og tjenester, i tillegg til å finne digitale søknadsskjemaer og logge seg på Ditt NAV (omtales under). Informasjonen er primært på norsk, men noe er oversatt til engelsk og samisk. Ifølge NAVs personbrugerundersøkelse fra 2021 er NAV.no den mest brukte kanalen til NAV (inkludert de ikke-digitale kanalene). I løpet av 2021 brukte 79 prosent av innbyggerne som hadde kontakt med NAV, NAV.no, men bare 45 prosent foretrakk å bruke denne kanalen (Nyberg et al., 2021).

Digitalt meldekort og digitale søknader: Innbyggere som er arbeidssøkere, skal sende meldekort hver 14. dag. Det kan gjøres digitalt. De fleste søknader kan også sendes digitalt, i mange kommuner gjelder det nå også søknad om sosialhjelp.

Gosys er et internt, digitalt arbeidsverktøy for NAV-veiledere, og altså ikke en kanal for direkte dialog med innbyggere. Vi tar den likevel med her fordi veiledere får beskjed i Gosys om henvendelser fra innbyggere, og vi refererer til Gosys flere steder i rapporten. Gosys har en todelt funksjon. For det første fungerer Gosys som et elektronisk arkiv for statlige ytelser.²⁰ Etter at Gosys ble innført i 2011, har det gradvis erstattet saksmappene i papirform. For det andre viser Gosys hvilke henvendelser en veileder får, og hvorvidt veilederen har kvittert dem ut. Dersom en innbygger for eksempel forsøker å få kontakt med sin veileder via NAVs kontaktsenter eller i publikumsmottaket, blir det lagt inn en beskjed i Gosys. Veilederen har da 48 timer på seg til å kontakte innbyggeren.

E-post: Denne formen for elektronisk kommunikasjon ble nevnt sjelden, både av veiledere og innbyggere. Vårt inntrykk er at de færreste av innbyggerne har e-postadressen til sin veileder. Av sikkerhetsmessige årsaker skal e-post ikke brukes for å sende sensitive opplysninger, noe som legger begrensninger på bruk av e-post (Vågeng et al., 2014: 95).

5.2 Få muligheter for digital dialog om sosialhjelp

Gjennomgangen av de digitale kanalene synliggjør at de digitale kanalene primært skal brukes til spørsmål om *arbeidsretta oppfølging og statlige ytelser*. Når det gjelder *kommunale tjenester*, som sosialhjelp, finnes det færre muligheter for digital kommunikasjon, selv om man kan stille generelle spørsmål på chat uten å logge seg inn. Mange kontorer har digitalisert sosialhjelpsøknadene, og på sikt er også målet at man skal få til en meldingstjeneste for spørsmål knytta til søknadene («Digisos-prosjektet»). En studie av digitale sosialhjelpsøknader viser at det er vanskelig for innbyggere å forstå hvorfor de ikke kan ha digital dialog med NAV om sosialhjelp, når det finnes digitale kommunikasjonskanaler for andre ytelser. Veiledere som ble intervjuet i studien, forteller

²⁰ Det digitale arkivet for den kommunale delen av NAV, for eksempel for sosialhjelpsaker, ligger i ulike kommunale fagsystemer, avhengig av kommunen (f.eks. «Fasit», «Sosio»)

tilsvarende at det ville vært svært nyttig med en dialogfunksjon hvor de kan chatte med innbyggere for å avklare enkle spørsmål knytta til sosialhjelp (Thorbjørnsrud et al., 2022). Som vi vil vise i neste kapittel, er telefon, ansikt-til-ansikt-møter og publikumsmottak fortsatt de primære kommunikasjonskanalene inn til NAV for innbyggere som har behov for veiledning knytta til sosialhjelp eller andre sosiale tjenester.

5.3 Tredjeparters og innbyggers erfaringer med digital dialog

5.3.1 Digitale solskinnshistorier

Blant innbyggerne vi intervjuer, var det flere som brukte NAVs digitale løsninger som syntes at de fungerte godt. Noen av fortellingene kan betegnes som digitale solskinnshistorier som er i tråd med NAVs ønsker og ambisjoner om digital kommunikasjon med innbyggerne. Her presenterer vi noen av elementene som var viktige i disse fortellingene.

Effektiv dialog, tilgjengelig informasjon: Noen av innbyggerne forteller at de kommuniserer med veileder via Ditt NAV og at kontakten med NAV der er rask, effektiv og oversiktlig. En innbygger sier at han opplever at han får betydelig raskere svar på Ditt NAV enn når han forsøker å ringe: «Etter man har sendt meldingen, så får man beskjed om at man kommer til å få svar innen tre dager. De responderer ganske raskt. Så det er et fantastisk system» (65). Tilsvarende forteller en annen informant at hun synes det er bedre å sende søknad digitalt, fordi hun får raskere svar. En tredje innbygger forteller at hun foretrekker kommunikasjon på Ditt NAV fordi hun har all informasjonen fra NAV samla der og kan se hva som har blitt sagt og skrevet på ulike tidspunkter (39). En innbygger gir uttrykk for at det er et legitimt behov fra NAVs side å effektivisere dialogen gjennom å be innbyggere benytte digitale kanaler, fordi slik «klarar en ansatt å forholde seg til flest mulig brukere på kortest mulig tid» (30).

Digital opplæring fungerer for noen: Noen informanter forklarer at de greier å bruke digitale kommunikasjonskanaler etter at de fikk opplæring. Eksemplene viser at en del innbyggere kommer seg over den første, digitale «kneika» ved hjelp av veiledning innledningsvis. Det er i tråd med tredjeparters vektlegging av «hjelp til selvhjelp», en tanke som vi skal se også står sterkt hos NAV-ansatte. En innbygger forteller for eksempel at hun syntes det var vanskelig å logge seg inn på NAVs nettsider i begynnelsen, men at det fungerer godt etter at hun fikk hjelp til å gjøre det et par ganger (37). En annen informant forteller at hun fikk hjelp av en veileder i publikumsmottaket til å vise henne hvordan hun skulle bruke det digitale søknadsskjemaet. Etter denne ene gangen med bistand, har hun alltid søkt digitalt hjemmefra (68). Tilsvarende forteller en innbygger at hun i begynnelsen ofte møtte opp i publikumsmottaket for å få hjelp, fordi hun ikke forsto hvordan hun skulle bruke NAVs nettsider og digitale søknader. Så fikk hun et internettkurs, som i kombinasjon med stadig bedre norskferdigheter, gjør at hun nå kommuniserer digitalt med NAV og er en ressurs for bekjente og venner som trenger digital bistand (34). Hun vektlegger at folk selv har et ansvar for å lære seg å kommunisere med NAV: «Jeg tror løsningen er at folk gjør det samme som jeg gjorde, at man lærer å bruke internett og at man lærer språket. Man kan dra på leksehjelp, språkkafé, på biblioteket for å lese og høre nyheter. Så løsningen er ikke bare at NAV gjør noe, men at man også gjør noe selv» (34). Selv om hun nå i stor grad mestrer kommunikasjonen selv, får hun fortsatt en del hjelp fra barna sine for å forstå informasjon fra NAV. Det gjelder flere av dem som bruker de digitale kanalene aktivt. Selv om de mestrer mye selv, får de jevnlig bistand fra barn eller ektefeller, særlig fordi norskferdighetene gjør at det kan være vanskelig å forstå informasjonen.

Rutinemessige oppgaver: Flere informanter forteller at de har lært seg å gjennomføre rutinemessige, digitale oppgaver som de må gjennomføre jevnlig. Med andre ord er det ikke nødvendigvis slik at de mestrer et bredt spekter av digitale verktøy og kommunikasjonsformer, blant annet fordi de også har språklige utfordringer. Men de har lært seg hvordan de skal fylle ut bestemte skjemaer, for eksempel meldekort for arbeidsavklaringspenter eller dagpengesøknad hver fjortende dag.

Digital kommunikasjon supplerer fysisk dialog: Noen av dem som er fornøyde med den digitale kommunikasjonen, forteller at de har god kontakt med veilederen sin på andre vis – for eksempel ved at de møter veileder fysisk når de har behov for det. Disse innbyggerne forteller om god digital dialog i kombinasjon med at veileder er lydhør og møter dem fysisk når de ønsker det. Den digitale dialogen er for dem en av flere kanaler for dem inn til NAV. En innbygger forklarer for eksempel at dersom det er noe hun ikke forstår på NAVs nettsider, sender hun melding til veileder, og da får hun alltid hjelp (82). Hun sender søknader digitalt, men kommunikasjonen med veileder foregår alltid per telefon eller ansikt-til-ansikt. En annen innbygger sier at om han har behov for et fysisk møte med sin veileder, sender han melding på Ditt NAV, og så kommer veileder med forslag til ulike tidspunkter. Han kan altså be om et fysisk møte gjennom digitale kanaler når han ønsker det. Tilsvarende forteller en annen innbygger at dersom det er noe hun ikke forstår, ber hun veileder om et fysisk møte med tolk: «Jeg kan skrive at jeg ønsker et møte med tolk når jeg ikke forstår noe. Det jeg synes er bra, er at hvis du da skriver at du ønsker et møte, er ikke det noe de bare ignorerer. De følger det opp» (68).

Utdanningsnivå: Vi ser også at høyere utdanning har betydning for hvorvidt innbyggere greier å ta i bruk digitale løsninger. For eksempel forklarer en av informantene, som har utdanning på universitetsnivå, at det går veldig fint å bruke digitale kanaler i dialogen med NAV. Språket NAV bruker i kommunikasjonen med innbyggerne beskriver han som «akademisk», «det er et juridisk språk, sakprosa». Selv synes han ikke språket er vanskelig å forstå, men han har en akademisk utdanning, snakker engelsk og har lært seg en god del norsk. Han har god innsikt i NAV-systemet – han har med andre ord systemkompetanse. Som vi skal se under, gjelder ikke det for alle informantene.

Tilgang til utstyr: En forutsetning for at den elektroniske kommunikasjonen fungerer godt, ser ut til å være at innbyggerne har digitalt utstyr hjemme. Innbyggere som synes den digitale dialogen med NAV fungerer godt, forteller at de kommuniserer med NAV gjennom egen mobil, Ipad eller PC. Når de har både PC og Ipad hjemme, tyder det også på at de er vant til å bruke slike verktøy i hverdagen. I tilfeller hvor innbyggere må reise et sted for å få tilgang til PC, er naturligvis kostnaden ved digital kommunikasjon og digitale søknader betydelig høyere. Kostnaden ved å møte opp i publikumsmottaket og levere en søknad fysisk, vil ikke være særlig mye høyere enn å dra på biblioteket for å kunne bruke en PC.

Google translate: Under intervjuene med innbyggerne kom det fram at et viktig verktøy i den digitale kommunikasjonen med NAV, er Google Translate eller tilsvarende oversettelses-apper (se også Bønnhoff, 2019). Flere av innbyggerne fortalte at de brukte Google translate aktivt for å forstå innholdet i elektroniske brev eller informasjon på NAVs nettsider. En fordel med digital informasjon er at det er enklere å bruke Google translate enn om man for eksempel får et brev i postkassa – gitt, selvfølgelig, at innbyggeren er vant med bruk av internett og finner fram til Google translate der (se også Berg et al., 2022: 57). Som vi beskriver under, er antakelig Google translate et redskap som kan kompensere noe for manglende norskferdigheter for innbyggere som har god systemforståelse.

5.3.2 Digitale skyggesider

Innbyggere som sliter med den digitale kommunikasjonen, er ofte misfornøyde med oppfølgingen fra NAV mer generelt. Flere av dem opplever at de har blitt overlatt til seg selv og at de ikke får den veiledninga de har behov for. Innbyggerne som sliter med den digitale kommunikasjonen har, i alle fall periodevis, ikke hatt andre kommunikasjonskanaler som kan kompensere for at de ikke greier den digitale kommunikasjonen. Samtidig finnes det unntak – innbyggere som får tett oppfølging, opplever at kommunikasjonen med NAV fungerer godt, selv om de ikke mestrer digital kommunikasjon, nettopp fordi de får tilgang til andre kanaler. Flere av utfordringer knytta til å ta i bruk digitale kanaler som har blitt identifisert i forskningslitteraturen (se kapittel 2), gjenfinner vi i vårt datamateriale.

Manglende **systemkompetanse** er en av de viktigste barrierene mot å ta i bruk digital kompetanse; det er også et sentralt funn i tidligere studier. Som vi har beskrevet tidligere, har tredjepartene en viktig funksjon som *systemguider* for innbyggere med fluktbakgrunn. Flere tredjeparter beskriver også mangel på systemkompetanse som en barriere mot å ta i bruk digitale kanaler.

Et annet sentralt tema i intervjuene, er at mange innbyggere mangler grunnleggende **digital kompetanse**. Tredjeparter erfarer at den digitale virkeligheten kan være svært fremmed for en del innbyggere med fluktbakgrunn, særlig om de er godt voksne. Det gjelder selv om flere av dem har smarttelefon som de bruker i hverdagen. Mange har liten erfaring med å bruke PC eller navigere en nettside. «Det er et mareritt for dem når de blir henvist til digitale løsninger» (55), forteller en tredjepart. Noen innbyggere opplever fortvilelse og håpløshet i møte med forventninger de ikke greier å innfri, «det virker som en veldig bratt bakke for dem – umulig å bestige. De gir opp. Det er håpløst» (55). En annen tredjepart forteller at selv om hun og kollegaene ser at digitaliseringa i NAV har mange fordeler, opplever de ofte at NAV henviser innbyggere til digitale løsninger selv om de ikke mestrer det: «[NAV] har jobbet mye for å bli mer effektive, og for at så mange som mulig av klientene skal gå over på digitale løsninger. Vi er ikke imot det. Men klienter kommer til oss og forteller at jeg fikk ikke levert søknaden. Jeg fikk beskjed om å gå hjem og sende den elektronisk» (43).

En utfordring for mange, er å greie å **logge inn** og benytte NAVs digitale løsninger. Slik innbyggerne og tredjepart forteller om det, fører det til at de ikke oppdager elektroniske brev eller andre meldinger som kan inneholde viktig informasjon. I prinsippet skal digitale brev fra NAV, i hvert fall fra kommunal side, normalt sendes via vanlig post etter en gitt tid dersom innbyggeren ikke har logga seg inn og åpnet det. Det kan imidlertid se ut til at dette ikke alltid skjer. En tredjepart forklarer at når han bistår folk han kjenner med å logge seg inn på Ditt NAV, viser det seg ofte at det ligger en rekke beskjeder og brev fra NAV som innbyggeren ikke var klar over: «Når man først har logget seg inn der, så hender det at man kommer borti mange andre brev, som de hadde fått tidligere. Oi, nei, det der hadde jeg ikke sett. Det visste jeg ikke. De blir overrasket» (55). Forskere som gjennomførte observasjoner ved danske velferdskontorer, beskriver tilsvarende at en veileder hjelper en innbygger med å logge inn i sin digitale innboks, hvor de finner 17 uåpnede brev (Schou & Pors, 2019: 470). En av innbyggerne forteller at verken hun eller mannen greier å logge seg inn på Ditt NAV eller å kommunisere digitalt med NAV. Fordi de ikke selv kan sjekke den elektroniske kommunikasjonen, er det vanskelig å få med seg brev som kommer digitalt: «Det kan hende det kommer et brev eller en melding uten at jeg klarer å fange det opp» (32). En annen innbygger beskriver liknende utfordringer, både når det gjelder brev fra NAV og andre brev som kommer digitalt, for eksempel regninger. Informanten mener at NAV ikke i tilstrekkelig grad tilpasser kommunikasjonsformen til innbyggernes behov: «NAV har ikke tatt høyde for brukerne deres som

ikke behersker databehandling, som ikke har e-post – de får det [informasjon] på e-post og sånt. Det er mange som ikke har det, og som ikke sjekker det» (50).

Informantene forteller om digitale barrierer som kan virke tilsynelatende små, men som medfører store problemer om man ikke får løst dem. En praktisk barriere som går igjen i intervjuene med tredjeparter, innbyggere og NAV-veiledere, er at mange innbyggere sliter med å finne fram til og **laste opp dokumenter** som NAV krever at de legger ved søknader (se også Midtgård et al., 2022: 50). Kanskje mestrer innbyggeren å fylle ut den digitale søknaden, men når de skal laste opp dokumentasjon, slik som for eksempel en bankkontooversikt, stopper prosessen opp, eller den trekker ut i tid. For å få tak i en bankkontooversikt må innbyggeren greie å logge seg inn i nettbanken, og deretter laste ned, lagre og laste opp dokumentet som vedlegg i en søknad. Hvert enkelt steg i denne prosessen kan gjøre at søknadsprosessen stopper opp. Dersom det skjer, må innbyggeren gjerne starte forfra med å fylle ut det elektroniske skjemaet. En tredjepart beskriver hvordan skjemaer og vedlegg som skal sendes elektronisk, kan være krevende både for innbyggeren og for ham når han bistår innbyggere:

Det er ikke alltid lett, for det er ganske tungvint å laste opp de skjemaene og vedleggene. For en som ikke behersker databehandling er det helt umulig. For de skal lastes opp i bestemte formater. Selv for den som har greie på PC-bruk, så skjønner man etter å ha kommet langt inn i selve prosessen – plutselig viser det seg at man har lastet opp feil type fil. Å, nå må alt gjøres på nytt. Og da vil det være enda vanskeligere for en som ikke skjønner noe som helst av det der (55).

Vanskeligheter med å laste opp vedlegg, i kombinasjon med mangel på kommunikasjon med veileder, kan forsinke prosessen og føre til mye ekstra arbeid, både for innbyggerne og NAV. En tredjepart fortalte om en familie han bisto som hadde sendt inn en søknad digitalt, men som ikke fikk til å sende inn tilleggsdokumenter som vedlegg. Dagen etter at de sendte digital søknad, leverte de derfor dokumentene fysisk i publikumsmottaket. I mellomtiden sendte veileder elektronisk beskjed til familien om at det manglet dokumenter – for dokumentene de leverte inn, hadde ennå ikke blitt scannet på publikumsmottaket og lagt inn i riktig sak. Det tok tid før familien oppdaget denne meldinga, men da de gjorde det, fikk de nok en gang bistand fra tredjepart til å skrive ut de samme dokumentene, som de deretter på nytt leverte i publikumsmottaket. Før alle dokumentene hadde kommet på plass, hadde det gått to-tre uker, og i mellomtiden fikk de et avslag på søknaden på grunn av manglende dokumentasjon. På det tidspunktet måtte familien starte søknadsprosessen på nytt igjen.

Språkbarrierer blir også trukket fram som en utfordring når innbyggere skal navigere NAVs nettsider. Selv om nettsidene ifølge noen av tredjepartene har blitt mye bedre og mer oversiktlige de siste årene, er det fortsatt krevende for mange innbyggere å finne fram til og forstå relevant informasjon dersom de ikke kan lese norsk eller engelsk relativt godt. En av tredjepartene forteller at innbyggere han kjenner med fluktbakgrunn, sjelden sjekker NAVs nettsider for å innhente informasjon. I stedet spør de folk de kjenner (74). En årsak til at de ikke bruker nettsidene, er språkbarrieren, men andre årsaker kan handle om **situasjonen og kulturen i opprinnelseslandet** til innbyggere. Tredjeparten forteller at det ikke er lov med internett i private hjem i landet han kommer fra. Det gjør at innbyggere derfra ofte har lite erfaring med å søke opp informasjon gjennom nettet (72). En annen årsak er at det ifølge informanten er liten tradisjon for å formidle viktig informasjon skriftlig i hans hjemland – det gjøres primært muntlig.

Foruten **manglende tilgang til nødvendig teknisk utstyr**, utgjør mangel på **BankID** en barriere for digital kommunikasjon med NAV. Både tredjeparter, innbyggere og NAV-ansatte beskriver

manglende BankID som en vanlig barriere. BankID kan brukes både for å logge inn i banken og for å logge inn og benytte seg av offentlige tjenester digitalt – inkludert NAV. Tredjeparter forklarer at det kan være en lang og kronglete prosess å få BankID.

5.4 Veiledere er positive til kanalstrategi og digitalisering

De fleste veiledere var grunnleggende positive til kanalstrategi og digitalisering. De uttrykte stor grad av lojalitet til kanalstrategien og målet om å få flest mulig innbyggere til å bli digitale. «Kanalstrategien er veldig velkommen» (67), sier en veileder, mens en annen uttrykker det slik: «Det har vært veldig mye positivt i å rute personer som kan fungere digitalt over i de digitale kanalene. Det har vært en enorm lettelse» (25). Noen av veilederne mener at den digitale kommunikasjonen gjør NAV mer tilgjengelig for innbyggere, fordi de får mer innblikk i egen sak og raskere svar. En veileder forteller at 90 prosent av innbyggerne som søker om sosialhjelp i bydelen, nå gjør det digitalt, «det er mye lettere å søke, folk kan søke til enhver tid» (33). Slike fortellinger er i tråd med opplevelsen til noen av innbyggerne vi beskrev over, som syntes dialogen i digitale kanaler fungerte godt og var mer effektiv. Tidligere forskning underbygger at NAV-ansatte er positive til den digitale utviklinga i NAV (Bergum et al., 2020; Fossetøl et al., 2020; Løberg, 2021).

Selv om mange veiledere forteller at de digitale kanalene fungerer godt for de fleste innbyggerne de er i kontakt med, legger mange av dem ofte til noen forbehold etter at de har beskrevet de gode sidene ved digitaliseringen. For eksempel: «Kanalstrategien fungerer for dem den fungerer for. Men det er slett ikke alle» (6). Tilsvarende viser AFI-studien at selv om mange veiledere er positive til den digitale utviklingen, er det også et gjennomgangstema at «kanalstrategien og de digitale løsningene 'ikke passer for alle'» (Fossetøl et al., 2020: 87-88). Følgende er et typisk sitat:

Jeg støtter opp under kanalstrategien på et generelt nivå. For dem som er veldig digitale, de som er veldig selvstendige, så er det klart at det er kjempefint å kunne ordne alt hjemmefra på pc-en sin snarere enn å oppsøke et NAV-kontor. Men det vi ser, er at det er utfordrende for dem som ikke er der, som er helt i motsatt ende av skalaen. De vil kanskje mene at de ikke nødvendigvis får den oppfølgingen de har behov for, siden NAV har en forventning om at såpass mye skal foregå over nett og på telefonen (2).

Informantene framhever fordelene med kanalstrategi og digitalisering, samtidig som de forteller om utfordringene de ser for enkelte grupper som ikke greier å benytte seg av de digitale kanalene. En av gruppene veiledere nevner, er innbyggerne med fluktbakgrunn. Samtidig beskriver de gruppa som mangfoldig. Noen veiledere påpeker at de møter mange personer med fluktbakgrunn som ikke har problemer med å navigere i det digitale systemet, mens andre har store utfordringer. Slike observasjoner er i tråd med beskrivelsen innledningsvis i kapittelet, som viser både «solskinshistorier» og «skyggesider» ved digital kommunikasjon mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn.

Flere av de NAV-ansatte gir uttrykk for at kanalstrategien kan ha ført til lavere tilgjengelighet for en del innbyggere da strategien ble innført. Etter hvert har man ved noen kontorer tilpasset og myket opp strategien noe, slik denne veilederen beskriver:

I begynnelsen avviste de for mange. Det var for få individuelle vurderinger. Men jeg tenker at det ga folk en dytt. Det er positivt, fordi det er bra å kunne hjelpe seg sjøl. Men man har moderert den [kanalstrategien] veldig (...). Det er mer tydelig nå hvem som skal komme, hvem vi skal hjelpe og hvem vi ikke skal hjelpe. Før følte vi at det var for mange som ble

avvist, at det ikke var så mye individuelle vurderinger. Det var en sånn enkel måte å avvise folk på (31).

Veilederen beskriver at man i begynnelsen henviste for mange til de digitale løsningene, uten å vurdere individuelt om de hadde forutsetninger for det.

Samtidig peker hun på at det har vært positivt å gi folk «en dytt», for hun mener at det er viktig «å kunne hjelpe seg sjøl». Målet med selvhjulpenhet er et gjennomgangstema i intervjuene med NAV-ansatte som vi skal komme tilbake til seinere i kapittelet. En annen veileder sier om publikumsmottaket, som har blitt kraftig innskrenket som følge av kanalstrategien: «Det virker jo som de har fått beskjed om å avvise folk der nede» (53). En veileder forklarer at kanalstrategien har blitt mer moderert etter hvert. I starten var hun og kollegaene bekymra: «Veldig mange ansatte reagerte veldig negativt på kanalstrategien og tenkte, 'det er jo ikke sånn vi skal jobbe'. Men den har jo blitt moderert. Så jeg opplever ikke den som påtrengende nå. Men jeg opplever at vi har et veldig fokus på at vi skal hjelpe folk til å heller velge digitale løsninger» (70). Samtidig understreker hun at det blir tydelig kommunisert ovenfra at veiledere skal ha et fokus på å hjelpe de «ikke-digitale, de som har utfordringer på ulike vis – rus, psykisk helse, eller analfabeter» (70).

5.5 Forutsetninger: Norsk, digitale ferdigheter og systemforståelse

NAV-ansatte trekker gjerne fram tre viktige forutsetninger for at innbyggere med fluktbakgrunn skal kunne ta i bruk digitale kanaler: digitale ferdigheter, norskkunnskap og systemforståelse. Disse forutsetningene speiler utfordringene tredjeparter og innbyggere forteller om, som vi beskrev over. Det er naturlig nok vanskeligst for innbyggere som har utfordringer både med norsk, digitale ferdigheter og systemforståelse. Disse tre elementene kan påvirke hverandre gjensidig.

De fleste innbyggere har noe digital kunnskap fra privatsfæren. Noen veiledere forteller at det i en del tilfeller er mulig å bygge på slik kunnskap for å gi dem en innføring i NAVs digitale systemer. En veileder viser til at mange innbyggere benytter digitale apper for å kommunisere med familie andre steder i verden, og at det noen ganger bare skal litt opplæring til for at innbyggere kan ta i bruk digitale kanalene. Hun mener for eksempel at kunnskap om hvordan man legger ut ting på Facebook, til en viss grad tilsvarer det å laste opp et vedlegg til søknader, med noen av de samme operasjonene (14). En annen veileder forteller at de gjerne begynner med å spørre innbyggerne om hvordan de betaler regninger eller bestiller flybilletter, og at det viser seg at mange greier å gjøre slike ting. Da bygger veiledere videre på dette i den digitale opplæringa, helst ved bruk av de verktøyene innbyggerne selv pleier å bruke – for eksempel en smarttelefon. Ved ett av NAV-kontorene forsøker man å trekke veksler på digital kompetanse fra privatsfæren ved at man har begynt å ta i bruk nettbrett i publikumsmottaket. Nettbretta likner mer på smarttelefoner og har en funksjonalitet som er mer intuitiv enn en PC.

Noen veiledere framhever altså at digital kunnskap fra privatsfæren kan ha en viss overføringsverdi. Sannsynligvis er muligheten til å overføre slik kunnskap til NAVs systemer, til en viss grad avhengig av hvorvidt innbyggeren har systemkompetanse. Derfor er det ikke gitt at unge innbyggere, som gjerne har mye digital kompetanse, men ofte begrensa med systemkompetanse, greier å benytte NAVs digitale løsninger (Berg et al., 2022: 56; Korsgaard & Ludvigsen, 2019: 11; Nyberg et al., 2021: 24). En veileder forteller at de unge innbyggerne hun følger opp, bruker smarttelefon og PC, er på sosiale medier og spiller dataspill online. Men de greier ikke å logge seg inn i nettbanken eller å forholde seg til den digitale aktivitetsplanen: «Jeg har prøvd å vise dem

hvordan de logger seg inn. Men de bruker det ikke, fordi de forstår ikke. De klarer ikke å lese eller å skjønne hvor de skal trykke seg for å komme videre» (7). Veilederen forteller at selv om de fleste med fluktbakgrunn som hun følger opp snakker godt norsk, er den største utfordringen at de ikke forstår hvordan systemet fungerer og at NAV-språket framstår som fremmed og byråkratisk: «Når de skal søke om sosialhjelp, så sitter jeg ved siden av dem og gjør det. Eller vi gjør det sammen, men jeg gjør det i prinsippet for dem, fordi de forstår ikke spørsmålene som kommer fram. De forstår ikke hva du skal trykke på av alternativer» (7). Ifølge veilederen er det ofte vanskelig for disse innbyggerne å skjønne hva de kan forvente av NAV. De mangler en grunnleggende forståelse av systemet og hvilket ansvar de selv har for å følge opp sin egen sak, for eksempel ved å sende inn søknader. Eksempelet viser også at man ikke skal ta for gitt at en innbygger er digitalt selvstendig selv om han eller hun sender inn en søknad til NAV digitalt – ofte er det en annen person som har bistått, i dette tilfellet en NAV-ansatt.

Vi hadde en antakelse om at norskkunnskap var grunnleggende for å kunne bruke de digitale kanalene. Som en av informantene sa: «Si at vi skulle prøve å logge oss inn på det som tilsvarer NAV i Kina. Jeg vil si at jeg er digitalt kompetent, men det hadde ikke hjulpet meg hvis jeg ikke bruker alfabetet engang» (58). De fleste veiledere framhever manglende norsk – eller engelskferdigheter som en barriere for innbyggere som skal kommunisere digitalt med NAV. Selv om språk er en klart viktig barriere som også trekkes fram i tredjepartsintervjuene, så viser noen av innbyggerintervjuene at manglende norskferdigheter ikke alltid er en uoverstigelig barriere mot digital kommunikasjon, dersom andre former for kompetanse er på plass. Flere av innbyggerne vi snakka med som hadde digital kompetanse og god systemforståelse, men svake norskferdigheter, forteller at de får til relativt mye i NAVs digitale kanaler gjennom å bruke *google translate*. En veileder som jobber med personer som har høyere utdanning med seg fra hjemlandet forteller at disse innbyggerne ikke har noen problemer med å ta i bruk NAVs digitale kanaler, selv om de ikke nødvendigvis snakker godt norsk: «Alle får det til» (22). En viktig årsak er sannsynligvis at disse innbyggerne har lettere for å tilegne seg kunnskap om systemet fordi de har høyere utdanning. I kombinasjon med digitale ferdigheter, gjør systemkunnskap og ikke minst tett oppfølging og god veiledning at de forstår hva de skal søke på digitalt og hvordan. I sum tyder vår empiri på at systemforståelse i en del tilfeller er den viktigste forutsetningen for å kunne bruke NAVs digitale kanaler, selv om norskspråklige og digitale ferdigheter også er av stor betydning. Det er et funn som er i tråd med tidligere forskning (Korsgaard & Ludvigsen, 2019: 12; Midtgård et al., 2022: 48).

5.6 Hvem snakker NAV med i de digitale kanalene?

Veiledere framhever at en fordel med digitale kommunikasjonskanaler, er at innbyggere kan logge seg inn og sende en søknad til NAV eller en melding til veilederen når og hvor det passer for dem. En ulempe er imidlertid at veiledere sjelden vet sikkert *hvem* som er i den andre enden av den digitale kommunikasjonen. Veiledere er klar over at mange som sliter med digital kommunikasjon, får hjelp av andre for å kommunisere med NAV. En veileder forklarer: «Hvis brukeren sitter foran pc-en hjemme, er det noen ganger deres barn, familie, nabo, kjæreste, venner som sitter og skriver, og jeg ser ikke hva slags behov de har eller hvem det er som hjelper dem» (66). En annen veileder beskriver situasjonen slik: «Jeg har personer jeg følger opp som jeg vet ikke er digitale, men som allikevel kan skrive til meg inne på NAV.no. Da vet jeg at ikke det er dem. Så da blir spørsmålet – hva skal vi gjøre?» (31).

En veileder påpeker at når det er barn, familie og venner som kommuniserer på vegne av innbyggeren i de digitale kanalene, innebærer det indirekte at andre overtar NAVs ansvar for å gi informasjon og veiledning: «Vi overfører oppgaven fra veileder til familien til brukeren» (66). Som

veilederen påpeker, er «hovedmålet i NAV å hjelpe til selvhjulpenhet». Dersom det er andre enn innbyggeren selv som kommuniserer med NAV i de digitale kanalene, kan imidlertid innbyggerne se selvhjulpne ut, uten at det er realiteten. En slik *tilsynelatende selvhjulpenhet* kan føre til at de utfordringer innbyggerne opplever med å kommunisere i de digitale kanalene, går under radaren, slik denne veilederen beskriver:

Ulempen [med kanalstrategien] er at veldig mange personer med innvandrerbakgrunn og svak norsk og lite digitale ferdigheter også har havna inn i den strømmen av henvendelser som skal digitaliseres, og så hører de ikke helt hjemme der. Mange prøver å tilpasse seg ved at de spør barn og ektefelle og venner og naboer om hjelp til å ta kontakt med NAV. Og så får de det til på et vis. Og så blir nok ikke problemet helt synlig for NAV (25)

Bistand fra andre kan altså føre til at man i NAV *overvurderer* innbyggernes digitale ferdigheter, noe en del NAV-ansatte poengterer. En av informantene forteller at det er flere digitale innbyggere ved hennes kontor enn ved andre NAV-kontorer i Oslo. «Enten», sier hun, «er det fordi vi er flinkere til å drive opplæring, eller så er det fordi vi har flere som vi sender inn i et digitalt system, som ikke skal være der» (58). Tilsvarende stiller en annen informant seg tvilende til at så mange innbyggere ble digitale nærmest over natta da koronaen kom: «Plutselig blir de mer intellektuelle, mer smarte – plutselig skjer det et mirakel over natten? Jeg kan ikke tro det» (66). Selv om koronaen antakelig var en dytt i digital retning for mange innbyggere, tror hun at det er mange som i praksis er overlatt til seg selv eller er avhengige av at andre bistår dem i den digitale kommunikasjonen, enten det er biblioteker, frivillige organisasjoner, eller private nettverk. Et slikt inntrykk stemmer med fortellingene fra tredjepartene som vi beskrev tidligere i dette kapittelet.

Når veiledere kommuniserer med andre enn innbyggeren selv, kan de få et feilaktig bilde av innbyggerens ferdigheter og kompetanse. Derfor kan det være problematisk dersom veiledere bruker skriftlig kommunikasjon i digitale kanaler for å bedømme innbyggeres situasjon og behov, slik noen veiledere beskriver at de gjør i en annen studie (Berg et al., 2022: 58). Det gjelder særlig om veilederne ikke har møtt innbyggeren ansikt-til-ansikt. For eksempel kan veiledere få inntrykk av at en innbygger snakker flytende norsk fordi han eller hun har fått en annen person til å skrive meldingene. I noen tilfeller kan det til og med være en annen NAV-ansatt som er i den andre enden av den digitale kommunikasjonen. En veileder som jobber i publikumsmottaket, påpeker at de som jobber der, bør være bevisste på å kommunisere tydelig at de har hjulpet innbyggere med å besvare beskjeder i digitale kanaler, slik at ikke veiledere får et feilaktig inntrykk av innbyggerens ferdigheter: «For ellers kan jo veileder tenke at okay, denne personen her er veldig selvstendig og klarer seg veldig fint med de digitale løsningene og språket. Og så er det ikke det som er reelt i det hele tatt» (2). Når digital kommunikasjon fører til at veiledere får et feilaktig inntrykk av innbyggere, er det også et symptom på at veiledere ikke har hatt tid til å lære å kjenne de innbyggerne de følger opp: «Det kommer tilbake til hvor tett kontakt du er i med din bruker. Hvis vi kun er digitale, blir det mindre og mindre. Vi har mindre relasjon. Vi har mindre oversikt over hvem som skriver. Når vi beveger oss mot digitalisering, blir avstanden større og større» (66).

Når en annen person kommuniserer på vegne av en innbygger, kan det også oppstå misforståelser – litt som med hviskeleken. Når et budskap formidles via flere ledd, kommer ikke alltid det opprinnelige budskapet fram. Det kan føre til at oppfølgingen av innbyggeren og de tiltakene som settes inn, blir feil. En veileder forteller for eksempel at han sendte en innbygger på grunnskole. Seinere viste det seg at det hun ønsket, bare var å lære norsk. I det tilfellet ble tiltaket feil, og årsaken var at vennen som formidlet informasjon mellom innbyggeren og NAV, hadde misforstått.

Veiledere peker også på at når andre kommuniserer på vegne av innbyggere, kan det føre til utfordringer knytta til *konfidensialitet*. Når innbyggere ber andre om hjelp, gir de dem tilgang til innloggingsinformasjon og innsyn i informasjon om for eksempel økonomi og helse som kan være sensitive: «Det er et stort personvernslidema knytta til akkurat disse tingene, sensitivitet på mange områder» (57). Flere av de ansatte gir uttrykk for at de synes det er problematisk at nære familiemedlemmer, slik som ektefelle og barn, får innsyn i saken. En veileder beskriver noen av dilemmaene hun ser i en slik situasjon:

Kulturelt er mange veldig bekvemme med å la andre få innsyn, jeg er ikke bare meg, jeg er hele familien min. Men det er ikke sånn reglene er i Norge. Vi kan egentlig ikke tillate det. Hvis det handler om at noen bare må gi meg en beskjed, er det greit, men jeg kan ikke fortsette dialogen med den jeg vet ikke er bruker. Men det er fryktelig mye gråsoner inni det der, noen ganger må vi tåle det litt, fordi dette voksne mennesket har faktisk samtykka til at sønnen skal gjøre det. Og det er ikke sikkert at sønnen er helt traumatisert av å ha fått innsyn i morens sak, for kanskje han vet alt som rører seg der fra før av. Så hvordan tillate at det skjer av og til, når bruker bestemmer det, men at vi generelt ikke skal legge opp til det? (31)

Det er ikke nødvendigvis slik at innbyggerne selv opplever det som problematisk at familiemedlemmer hjelper dem i dialogen med NAV. Det gjelder særlig om hjelpen kommer fra voksne barn. I eksempelet veilederen forteller om, kan innbyggeren verken lese eller skrive, og hun har behov for tolk. NAV kommuniserer i stor grad med hennes voksne sønn, som har fått fullmakt: «Så der har vi etter å ha diskutert det blitt enige om at okay, vi må bare tillate at sønnen er fullt og helt talsperson, fordi hun er ikke i stand til å tale sin egen sak. Det ville vært helt unødvendig hvis vi skulle pressa på og pressa på der. Men såne saker må vi jevnlig diskutere» (31). Det er et dilemma. På den ene siden framstår det kanskje som naturlig både for kvinnen og sønnen hennes at han snakker på hennes vegne, fordi han kan norsk og forstår systemet bedre. På den andre siden er det NAV som har ansvar for å vurdere forsvarlig kommunikasjon og å bruke tolk ved behov. Kanskje har ikke kvinnen fått tilstrekkelig mulighet til å uttrykke seg direkte via tolk, når veiledere oppfatter at hun «ikke er i stand til å tale sin egen sak».

Veiledere gir uttrykk for at man til tider må bruke voksne barn som en ressurs i kommunikasjonen med NAV. Men flere veiledere er bekymra for at barn som ikke er myndige, får for mye innsyn i foreldrenes sak gjennom den digitale kommunikasjonen: «Vi vil ikke at barna skal gjøre såne ting» (31). Veilederen påpeker at en konsekvens av forventningen om at innbyggeren er digital, kan være at barna tar ansvar for å hjelpe: «De som har eldre barn – de trenger ikke være så store, heller – de går inn i saken og blir en stor del av saken. Det er noe vi absolutt skal forhindre. De skal ikke inn i sosialtjenesten. Men mine antakelser er at det er det som skjer når foreldrene forventes å være digitale» (27). NAV skal ikke tillate barn å tolke for foreldrene sine, men som denne veilederen påpeker, kan barn være involvert i foreldrenes NAV-sak på andre måter, i kanaler hvor man ikke vet om det: «De brukes til mye annet også, som ikke vi ser» (25). Barns bistand til foreldre i de digitale kanalene kan være omfattende. Dette kan imidlertid være vanskelig å fange opp, i alle fall så lenge veiledere ikke kjenner innbyggerne godt nok til å forstå at det ikke er innbyggeren selv som kommuniserer direkte.

5.7 Digital by default? Kartlegging av digitale ferdigheter

Hvis du er usikker – litt sånn som med skyldspørsmålet – så er du digital til det motsatte er bevist (25).

En forutsetning for at kanalstrategien skal fungere godt for alle innbyggere, er at NAV greier å identifisere de innbyggerne som ikke mestrer den digitale kommunikasjonsformen. Slik kan NAV enten hjelpe dem med å «bli digitale», slik veiledere uttrykker det, eller å kommunisere med dem gjennom ikke-digitale kanaler. Hvis man ikke fanger opp de ikke-digitale innbyggerne, risikerer man, som nevnt, at NAV kommuniserer med andre personer enn innbyggeren selv, muligens med den konsekvens at man feilbedømmer innbyggerens ferdigheter. Det kan føre til at man jobber etter feil strategi og setter inn tiltak som ikke fungerer: «Det er som om vi skulle vært på et sykehus og behandlet noe helt annet enn det brukne beinet som pasienten faktisk kom inn med» (58), forklarer en NAV-ansatt. Men hvem er det som har ansvar for å vurdere hvorvidt en innbygger har tilstrekkelige digitale ferdigheter, og hvordan skal en slik vurdering gjøres?

Det er mye som tyder på at utgangspunktet for NAV er at alle innbyggere er digitale – i alle fall om de på ett eller annet tidspunkt har kommunisert digitalt med en offentlig instans. Det er i tråd med prinsippet om «digitalt førstevalg», som innebærer at digital kommunikasjon skal være «den primære kanalen for dialogen mellom innbyggere og offentlige virksomheter» (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2011: 1). Ifølge NAVs nettsider er man en «digital bruker» dersom man har 1) benyttet seg av en offentlig innlogget tjeneste via ID-portalen (f.eks. skattemelding på nett) 2) har registrert mail og telefonnummer på norge.no eller 3) har logget inn i en tjeneste via BankID. En utfordring er at mange innbyggere sannsynligvis får hjelp til å logge inn og kommunisere i de digitale kanalene, slik vi beskriver over. Det betyr ikke nødvendigvis at de mestrer digital kommunikasjon.

Alle som mottar arbeidsretta oppfølging fra NAV, skal få en digital aktivitetsplan. Også her er utgangspunktet at innbyggeren er digital, med mindre man aktivt endrer denne statusen. Innbyggerne er altså digitale «by default» (Schou & Pors, 2019). I den digitale aktivitetsplanen ligger det imidlertid en mulighet for å klassifisere en innbygger som såkalt manuell, det vil si en person som ikke kan føre digital dialog med NAV. Dersom man ikke endrer til manuell, anses innbyggeren automatisk for å være digital. Siden det krever digitale ferdigheter for å selv endre status inne i den digitale aktivitetsplanen til manuell, sier det seg selv at det ikke er en ikke-digital innbygger som gjør det selv.

Når vi spør veiledere om hvordan de vurderer innbyggeres digitale ferdigheter, forteller flere at de merker seg nivået ut ifra hva innbyggere gjør og ikke gjør – for eksempel om de benytter den digitale aktivitetsplanen, legger inn CV digitalt, eller om de leverer søknader digitalt eller på papir. Disse funnene er i tråd med annen forskning (se Aasback, 2021: 37). Når såpass mange innbyggere får hjelp av andre til å kommunisere digitalt, kan en vurdering basert på hva innbyggere gjør i den digitale dialogen med NAV gi et misvisende bilde. Det kan ta lang tid før veiledere forstår hva slags ferdigheter en innbygger faktisk har, slik denne veilederen beskriver:

Alle får digital aktivitetsplan automatisk hvis de registrerer seg på nett. Og så kan man sette personer til "manuell bruker". Men det kan ta litt tid før vi fanger opp at de trenger å være det, fordi kanskje ektefellene er den som logger seg inn og skriver til oss. Så tenker vi jøss, du er flink i norsk! Og så vi møter dem, og så – nei, det var ikke deg jeg kommuniserte med. Det er der vi mener at vi må ha noen fjellvettregler som sier at hvis det skjer, så setter vi til

manuell der og da – umiddelbart. Det finnes ikke sånne regler per i dag, så det blir litt sånn flytende – noen gjør det, noen gjør det ikke (25).

Veilederen gir uttrykk for at det ikke finnes noen tydelige regler for *når* og *hva som skal til* for at veiledere skal markere en innbygger som manuell. Slik det er i dag, er det opp til hver enkelt veileder, og det varierer *når* i prosessen det eventuelt gjøres. Det finnes ikke tydelige retningslinjer som tilsier at digitale ferdigheter skal kartlegges umiddelbart etter den første kontakten med NAV, slik at man sikrer bruk av riktig kommunikasjonskanal. Med tanke på det sterke fokuset på å forvandle innbyggere fra ikke-digitale til å bli digitale, kan man kanskje tenke seg at NAV-ansatte nøler med å bruke klassifikasjonen «manuell», fordi det er et ønske om at innbyggeren innen kort tid skal bli digital. En annen årsak er kanskje at mange innbyggere har noen digitale ferdigheter, selv om det er mye de ikke mestrer – spørsmålet blir da om det er riktig å klassifisere dem som «manuelle». En utfordring for veiledere er at det ikke foreligger noen retningslinjer for hva som skal til for at en innbygger skal anses for å være manuell, og hvordan en slik vurdering skal gjøres.

En vurdering av innbyggers digitale ferdigheter kan være en del av den generelle kartleggingen som veiledere gjerne gjennomfører når innbyggere henvender seg til NAV første gang. Slik vi forstår det, er ikke slike kartleggings skjemaer standardiserte i NAV, men blir utviklet lokalt ved kontorene. Kartleggings skjemaer inkluderer gjerne spørsmål om f.eks. familie, nettverk, utdanning og bolig. I tillegg kan skjemaet inkludere spørsmål om digitale ferdigheter. Ved ett av kontorene blir for eksempel innbyggere spurt om følgende:

Bruker du (sett kryss):

- | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---|
| ☐ Word | ☐ E-post | ☐ Digipost | ☐ DittNAV |
| ☐ BankID | ☐ Google | ☐ Nettbrett | ☐ Digital aktivitetsplan |
| ☐ Nettbank | ☐ Altinn | ☐ Its-learning | ☐ Facebook |

Innbyggeren blir spurt om de bruker digitale kanaler privat og i dialog med f.eks. bank og myndigheter, men kartleggings skjemaet inneholder ikke noen videre instruksjoner om hvilke konsekvenser innbyggerens svar bør ha for videre oppfølging, for eksempel hva som skal til for at innbyggeren bør anses som manuell og dermed ikke bør få informasjon digitalt. Som en NAV-ansatt påpeker, kan mangel på tydelige instruksjoner føre til at kartlegginga bare blir en formalitet man skal gjennom, som får liten praktisk betydning: «Nå skal jeg være forsiktig med å si at det ikke fungerer, men det jeg har litt inntrykk av, er at det ofte bare blir en avsjekk. Og så blir det kryssa av, og så er vi ferdig med det. Det er sånn – ‘du har to barn og Facebook, okay’» (57). Empirien tyder på at NAV ikke har noen systematisk, overordna strategi for hvordan ikke-digitale innbyggere skal fanges opp og følges opp videre: «Vi har ikke noen attest på om du er digital eller ikke. Vi har ikke kontrollspørsmål som er utforma for å sikre det» (25).

Enkelte NAV-kontorer forsøker å håndtere utfordringene med kartlegging. Mens vi gjennomførte intervjuene, fikk vi vite om et samarbeidsprosjekt mellom to NAV-kontorer der de utvikler et kartleggingsverktøy av digitale ferdigheter blant innbyggere som har lav utdanning, få digitale ferdigheter og lite norskkunnskaper. Prosjektet er iverksatt nettopp på bakgrunn av erfaringer med at vanlige kartleggings skjemaer ikke gir tilstrekkelig informasjon om digital kompetanse. De som arbeider med prosjektet poengterer at det i slike skjemaer kun blir redegjort for om en person har «bank-id, e-post osv., men [kartlegginga] gir ingen beskrivelse av hvorvidt vedkommende evner å bruke slike verktøy på et visst nivå» (58). Målet med prosjektet er derfor å utvikle et kartleggingsverktøy som kan *nivåfeste* de digitale ferdighetene, og som er tilpassa målgruppa.

Hensikten med et slikt kartleggingsverktøy er at NAV kan identifisere hvilke opplæringsbehov innbyggere har for å bli mer digitale. En videre målsetting er at det blir utvikla kompetansehevende tiltak i NAV for innbyggere i denne målgruppa, for å styrke deres digitale ferdigheter. Det skal vurderes om slike tiltak kan ta i bruk morsmålstøtte, eventuelt sammen med norskundervisning.

5.8 Når bør man *ikke* bruke digitale kanaler?

Empirien tyder altså på at det ikke finnes klare retningslinjer for når det er riktig å velge *andre* kanaler. Når er det for eksempel avgjørende at veiledere møter innbyggere ansikt til-ansikt, og i hvilke tilfeller bør veiledere gi sitt direktenummer til innbyggere? En veileder beskriver dette dilemmaet:

Det kan være ganske vanskelig å vurdere hvem det er som jeg kan henvise til en digital kanal, og hvem trenger meg? Og det at vi blir sittende og gjøre den jobben (...). I lanseringen av kanalstrategien, så hadde vi ingen sånne underliggende mekanismer for å sikre at vi fanga opp [de som skal få ikke-digital bistand]. Det var ingen rutiner og grensesnitt som lå klare for den jobben (25).

Utfordringen, slik veilederen ser det, er at innbyggere som trenger mye oppfølging, men ikke greier å bruke de digitale kanalene, ofte forblir lite synlige for NAV-ansatte i en hektisk arbeidshverdag. De fronter ikke egne behov, ofte fordi de ikke vet om sine egne rettigheter:

Det er kanskje baksiden av kanalstrategien, at alle havna inn i den strømmen der, og at vi ikke har gode mekanismer for å luke ut dem vi skal bruke mer tid på, fordi de personene rekker ikke opp hånda og sier "her er jeg, gi meg en time". De er ikke alltid klar over rettighetene sine. De vet ikke hvordan de skal ta kontakt for å si fra om det (25).

En leder forteller om skriftlig dialog i digitale kanaler som synliggjør behov for fysiske møter med tolk, uten at det nødvendigvis blir fanget opp:

Vi har aktivitetsplanen som er digital – når brukeren skriver helt uforståelig i aktivitetsplanen, og veilederen sender en melding i aktivitetsplanen til brukeren, og svaret som kommer i retur for meg gjør at det er helt tydelig at her har man ikke forstått budskapet – da bør man gjøre noen grep. Det er mer at det ikke alltid blir gjort (38).

Eksempelet illustrerer at innbyggere forsøker å kommunisere skriftlig i digitale kanaler, selv om de ikke kan tilstrekkelig norsk. I slike tilfeller ville det, slik lederen peker på, vært behov for å «gjøre noen grep», det vil si innkalle innbyggeren til en tolket samtale.

En annen veileder peker på at når hver enkelt veileder skal avgjøre hvilken kanal som skal benyttes, så blir oppfølginga en innbygger får, avhengig av hvilken veileder man møter, noe hun mener er «urettferdig, og det fører til ulikheter i vår praksis» (27). Hun foreslår at det burde være tydelige retningslinjer på hvilke konsekvenser svake norskferdigheter bør ha for valg av kommunikasjonskanal. Dersom en innbygger har begrensede norskkunnskaper og har behov for tolk, er det lite sannsynlig at digital kommunikasjon fungerer godt. Veilederen mener at slike innbyggere har behov for direktenummer og fysiske møter, og at dette bør formidles tydelig til alle veiledere.

5.9 Innbyggerne skal digitaliseres

Når NAV har slått fast at en innbygger ikke har digitale ferdigheter – hva skal skje da? Hvor går grensene for NAVs ansvar for å hjelpe folk med å bli digitale? Noen av de NAV-ansatte peker på at det ikke finnes en overordna strategi i NAV for hvem som skal ha ansvaret for opplæringa i NAV og hvordan det skal foregå: «Det er ingenting som er satt i system, veiledningsmessig» (57). Samtidig oppfatter veiledere utvilsomt at en viktig del av deres arbeid innebærer å lære opp innbyggere til å bli digitale: «Jeg opplever at vi har et veldig fokus på at vi skal prøve å få folk til å velge digitale løsninger» (31). Når man snakker om digitalisering i NAV, handler det ikke bare om å gjøre tjenestene digitalt tilgjengelige. Veiledernes digitaliseringsarbeid handler også mye om å lære opp innbyggere til å bli digitale. Det er altså ikke bare *tjenestene*, men også *innbyggerne*, som skal digitaliseres. En av de NAV-ansatte sier det slik: «Vi må bruke ressurser på å få dem som er ikke-digitale til å bli digitale» (67).

Viktigheten av å hjelpe innbyggere til å bli digitale, er et gjennomgangstema blant veiledere generelt, og kanskje særlig blant dem som jobber i publikumsmottaket. Flere NAV-ansatte forklarer at de bruker mye tid på digital opplæring. «Vi bruker mye tid på det», forteller en informant (67). «Kjempemye, altfor mye!» utbryter en annen når vi spør om digital opplæring er en viktig del av arbeidshverdagen hennes (53). Hun sier at hun fort kan bruke en time med en innbygger på telefonen for å forklare hvordan vedkommende skal laste opp et vedlegg. Særlig i den første koronaperioden brukte hun og kollegaene «ekstremt mye tid på å prøve å få folk til å bruke digitale løsninger, og se om det går å få det til på noen som helst måte». Et begrep noen av veilederne bruker, er «skulder-ved-skulder»-opplæring, det vil si at NAV-ansatte sitter sammen med innbyggere og guider dem i hvordan de kan bruke de digitale kanalene: «Du kan ikke bare overta musa og overta for brukeren» (58).

En veileder mener at mange NAV-ansatte ikke har «kapasitet til å veilede og følge opp så mye som det krever» for at de digitale kanalene skal fungere tilstrekkelig godt for dem som strever (7). Det er heller ikke alltid tilstrekkelig at NAV-ansatte gir digital opplæring, selv om de har tid: «Det er så mange som tror at man kan trylle fram digitale ferdigheter. Tror at vi gir noen råd, så klarer personen å gjøre det. Men det er ikke sånn det er» (53). For mer grunnleggende opplæring kan NAV sende innbyggere på datakurs for minoritetsspråklige, men veiledere påpeker at en utfordring med disse kursene, er at en del ikke har gode nok norskferdigheter til å nyttiggjøre seg opplæringa (38). De får «ikke med seg hva som blir sagt, både fordi det går fort og fordi man ikke forstår innholdet i det som sies» (57).

Selv om NAV tilsynelatende ikke har noen overordna strategi for digital opplæring, finnes det lokale initiativer. Prosjektet vi beskrev over om kartlegging og digitale tiltak, er ett eksempel. Ved et kontor har man hatt en målretta strategi for å «få brukerne digitale» (38). Dersom en innbygger ønsker å levere papirsøknad i publikumsmottaket, gir de ansatte konsekvent beskjed til veilederen om at vedkommende har behov for digital opplæring. Deretter er det veileders oppgave å kalle innbyggeren inn til et møte og forklare hvordan de digitale løsningene fungerer. Noen ganger må prosessen gjentas mange ganger før innbyggeren mestrer de digitale kanalene: «Vi har hatt brukere hvor vi kanskje har gjort dette 50 ganger. Og så plutselig, er de borte» (38).

5.10 Målet om selvhjulpenhet

I samme åndedrag som veiledere snakker om å få innbyggere til å «bli digitale», snakker de også om at det er viktig for at innbyggerne skal bli mest mulig *selvhjulpne*: «Hvis folk skal bli selvhjulpne,

så må de bli digitale» (67). Budskapet er at innbyggerne bør bli digitale. Når veiledere snakker om digital selvhjulpenhet, handler det ikke bare om et ønske om å rute innbyggere over i digitale kanaler for å effektivisere dialogen med NAV. Målet om digital selvhjulpenhet er minst like viktig fordi det regnes som en viktig kompetanse *ellers i livet*. Tilsvarende skriver Aasback at «[d]et å være 'digital', som veiledere omtaler det som, blir vurdert som grunnleggende for mestring av dagliglivet» (Aasback, 2021: 37). Når veiledere i publikumsmottaket driver med digital veiledning, ser de det også som en oppgave som handler om å styrke innbyggeren på andre arenaer:

Det er noe vi snakker om, at det er viktig å hjelpe de brukerne som kan, til å bli mest mulig selvhjulpne, også for andre ting, veldig mye foregår jo digitalt. Nesten alt. Så jeg tenker det vil styrke dem på andre måter. Men hvor mye vi får gjort og hvor mye den enkelte veileder får hjulpet, det vet jeg egentlig ikke. Det er klart det at mange trenger veldig mange ganger. Men jeg sier: du får bare komme igjen. Og du må bare prøve sjøl, ikke sant (31).

Informanten viser tålmodighet for at prosessen med å digitalisere innbyggere kan ta tid, og det er tydelig at hun anser gjentatt opplæring som en del av NAVs mandat for å bidra til selvhjulpenhet. En annen veileder forteller om unge folk som kommer i publikumsmottaket vil at NAV skal gjøre ting for dem, men NAV skal være tilbakeholden med hvor mye bistand de får, for «vi vil at de blir selvhjulpne, så de klarer seg, får jobb og blir selvstendige. Men hvis de er vant til at NAV fikser ting, så tar de ikke initiativ. Vi vil at de tar utfordringer selv, lærer og blir bedre» (62).

Flere veiledere peker på at innbyggerne må lære seg å bruke digitale systemer om de skal bli attraktive som arbeidstakere, eller om de skal være «profesjonelle», som en av dem uttrykker det. Han peker på at når man kommer inn i arbeidslivet, forventes det at man skal kunne sende en e-post, logge seg inn på en Ipad, eller bruke en PC. Slik sett mener han at digital opplæring er «bra for mange av dem, for digitalisering er ikke kun for å effektivisere kommunikasjonen med NAV, det er også for at de skal lære seg digital kommunikasjon – hvis de kommer ut i arbeid, er det vanlig» (67). Veilederen sier også at dersom NAV ikke hjelper innbyggerne å bli digitale, har det en ekskluderende effekt, fordi de blir frakoblet «utrolig mange tjenester hvis de ikke er digitale, det går jo nesten ikke an, du kan prøve å leve uten BankID» (67). Sånn sett mener veilederen at NAV gjør innbyggerne en bjørnetjeneste om de ikke bidrar til å «digitalisere» dem: «Vi må heller ha fokus på å få dem digitale enn å problematisere og tenke ut masse ordninger for å holde dem utenfor. Det er jo veldig dårlig gjort mot folk» (67). NAV-ansattes vektlegging av å kommunisere digitalt med innbyggerne og på å veilede dem inn i digitale plattformer har en parallell i at noen NAV-ansatte mener at innbyggere skal snakke norsk i dialogen med NAV for at de skal forbedre norskferdighetene sine, noe som i sin tur blir ansett for å være viktig for at innbyggerne skal komme i arbeid. De ansattes oppfatning av NAVs mandat, og særlig arbeidslinja, kan altså få betydning for kommunikasjonen med innbyggere.

5.11 Mestrings- og prioriteringsstrategier i en digital hverdag

Mange av veilederne vi snakka med, har et stort antall innbyggere de følger opp. Fra tidligere forskning vet vi at høyt arbeidspress og mange behov som skal dekkes, fører til at bakkebyråkrater utvikler mestrings- og prioriteringsstrategier for å håndtere situasjonen (Breit et al., 2021; Lipsky, 2010; Rønnebak, 2016). Som vi vil vise, kan det virke som om digitaliseringa former og forsterker noen slike strategier.

5.11.1 Siling og «tinkering»

Breit og kollegaer (2021) finner i en studie at digitalisering fører til at veiledere blir mer tilgjengelige for dem som bruker digitale kanaler. For å håndtere mengden henvendelser, utvikler veiledere ulike mestringsstrategier. En av strategiene er å redusere «støy». Det kan innebære å identifisere hvilke forespørsler som er mer eller mindre viktige, eller å forklare innbyggere hvordan de skal bruke de digitale kanalene, noe forskerne beskriver som en form for digital oppdragelse (Breit et al., 2021: 11). Tilsvarende viser Probas evaluering av digital aktivitetsplan, at veiledere ofte spør innbyggerne gjennom de digitale kanalene hva de ønsker å snakke om. Ut ifra temaet bestemmer de så hvorvidt det er behov for et fysisk møte, eller om det kan tas digitalt (Berg et al., 2022: 53). Veiledere i vår studie bekrefter at de bruker den digitale dialogen til å avklare tema og prioritere henvendelser. Noen ganger kan det innebære at de sier til innbygger at de ikke kan møte dem, fordi de allerede mener at de har avklart spørsmålet som innbyggeren stiller. De digitale kanalene kan altså være nyttige for å si henvendelser, det vil si å prioritere hvilke innbyggere som skal få svar først, og gjennom hvilke kanaler.

En annen mestringsstrategi er å omgå systemkrav gjennom å finne praktiske smutthull for å få arbeidshverdagen til å gå opp. Slike tilpasninger beskriver Røhnebæk (2016) som «tinkering». I møte med innbyggere som ikke mestrer den digitale kommunikasjonen, forteller noen av veilederne at de gjør tilpasninger for å omgå kravene til digital dokumentasjon. For eksempel forteller en veileder at en løsning på utfordringene med skanning og vedlegg, blir å gi sitt direktenummer til innbyggeren, slik at han eller hun kan ta et bilde av dokumentene og sende dem per telefon. Slik omgår hun noen av kravene som digitaliseringen innebærer ved å bruke en kommunikasjonskanal som hun vet at hun egentlig ikke skal bruke til det formålet. Hun beskriver det hun gjør slik: «Jeg bryter regler for å gi en litt bedre service enn vi skal gi» (53). En annen form for «tinkering» er å forsøke å overbevise vedtaksenheten om at de kan se bort ifra dokumentasjon som innbyggere ikke greier å levere. En av veilederne beskriver seg selv som en slags «digital broker» mellom innbyggere og besluttere i NAV: «Så da har jeg masse diskusjoner med vedtaksteamet om hva man egentlig trenger og sånn. Og jeg er i god kommunikasjon med de ulike saksbehandlerne hvor jeg kanskje spør– trenger du virkelig det her for å behandle søknaden, eller går det an å behandle den uten?» (53). En annen informant forteller at hun i første omgang gjerne forsøker å forklare innbyggere over telefonen hvordan de skal sende inn dokumentasjon i riktig format. Dersom de ikke greier det, ber hun dem gjerne om å sende dokumentasjonen til henne på mail, slik at hun kan skrive ut dokumentene og skanne dem inn i systemet for å få dem i riktig format (7).

5.11.2 Digital dialog for å spare tid

I en studie om veilederes valg av kommunikasjonskanal, stiller Aasback spørsmål om valget styres av faglige grunner, eller er et resultat av mestringsstrategier for å håndtere tidspress. Hun mener at begge deler er riktig – valg av kommunikasjonskanal er til dels faglig begrunnet, men kapasitetsbegrensninger kan også til dels styre hvordan veiledere velger å kommunisere (Aasback, 2021: 39). Tilsvarende finner vi at en mestringsstrategi for veiledere når arbeidsmengden blir stor, kan være å bruke digital kommunikasjon fordi det er tidsbesparende. Det er enklere og raskere å svare med en digital melding enn å ringe tilbake eller sette opp et møte, særlig når veiledere skal forholde seg til en 48-timers frist for å svare innbyggere. En veileder forteller at hun noen ganger svarer digitalt når arbeidsuka er spesielt hektisk, selv om hun vet at innbyggeren ikke mestrer digital kommunikasjon: «Jeg har brukere som – sett utenifra – er udigitale. Og så er det en uke hvor sorry, denne uka blir det meldinger [i Modia]. Dette går bare ikke. Jeg får ikke til... Og så får jeg heller ta telefonen en annen gang. Så det har jo kanskje hjulpet litt» (24). De digitale kanalene hjelper henne med å få svart ut henvendelser innenfor tidsfristen, selv om hun antyder at hun ikke er sikker på at budskapet hun sender digitalt, kommer fram. En annen forteller at hun har observert at noen

kollegaer bruker samme strategi i en presset arbeidssituasjon: «Hvis du allerede har knapt med tid som veileder, så er det ganske enkelt å henvise til en digital kanal framfor å sette av tid, bestille tolk» (25). Liknende funn løftes fram i en AFI-rapport, som viser at enkelte veiledere forsøker å «unngå å følge opp krevende brukere ved å vise til digitale løsninger» (Fossestøl et al., 2020: 131; se også Løberg, 2021: 5).

En veileder legger vekt på at hun synes det er viktig å gi tilbud om fysiske møter til dem som ikke kan kommunisere digitalt. Selv er hun i en stilling som innebærer en relativt liten portefølje, så hun har god kapasitet til å tilby fysiske møter. Hun har observert at veiledere som har store porteføljer og opplever tidspress, noen ganger sender meldinger digitalt, uten å følge opp nærmere dersom det ikke kommer noe svar:

Det er veldig lettvinnt som veileder å liksom bare sende av gårde masse meldinger, og hvis du ikke får svar – okay, fikk ikke svar, ikke sant? Det krever en bevissthet fra veileder at hvis jeg ikke får svar, kanskje jeg burde følge opp, for kanskje personen ikke er så digital som jeg tenkte (36).

En annen grunn til at veiledere ikke nødvendigvis følger opp en digital dialog om de ikke hører noe tilbake, kan være fordi de mener at ansvaret for å ta saken videre, ligger hos innbyggeren: «Det er sånn at man tenker 'ja, okay, men da er det ditt ansvar'» (36). Informanten legger vekt på at hun forstår tanken om at «alle har ansvar for eget liv» og opplevelsen av at det er lettere å jobbe med innbyggere som er proaktive. Samtidig er hun opptatt av at NAV må jobbe mot at «alle likevel skal få et likt tilbud fra oss, så langt det lar seg gjøre» (36). Å være proaktiv og å drive sin egen sak krever både systemforståelse og språkkompetanse. Det er nettopp slike former for kunnskap som innbyggere i målgruppa for dette prosjektet, ofte mangler.

5.11.3 «Selvprioriterende» innbyggere

Når veiledere følger opp mange innbyggere, må de prioritere. De har en god del frihet til å prioritere slik de vil, slik denne veilederen påpeker: «Man må prioritere og da er det dessverre noen som blir nedprioritert. Det er veldig individuelt hvordan man velger å løse det. Vi har mye frihet til å velge hvem vi vil prioritere» (27). Tidligere forskning viser at én måte å prioritere på er å gi litt tid til alle, uten at man har mulighet til å følge opp hver enkelt spesielt godt. Et annet alternativ er å velge å satse på noen få innbyggere, gjerne dem man har mest tro på, mens andre får mindre oppmerksomhet – en strategi som gjerne omtales som *creaming* (Lipsky, 2010; Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022). En tredje variant er at man gir oppmerksomhet til dem som henvender seg (Røhnebæk, 2016).

Flere veiledere beskriver den sistnevnte strategien. Noen av dem forteller at de ofte ønsker å prioritere de innbyggerne som de selv mener har størst behov for oppfølging, men at mye av oppmerksomheten i stedet går til innbyggere som henvender seg hyppig. En av veilederne vi intervjuet, kaller slike innbyggere for «selvprioriterende». Når en innbygger tar kontakt, må veiledere kvittere ut henvendelsen innen en viss tidsfrist – det er en «må-oppgave» som må prioriteres først (Fossestøl et al., 2020: 89). Det er en del av resultat- og målstyringen i NAV at kontorene jevnlig blir målt på hvor mange innbyggere de svarer innen 48 timer (Sæther, 2022: 39). Slike frister finnes både i Gosys, dersom innbyggere har henvendt seg i publikumsmottaket eller per telefon, og i Modia, dersom innbyggere henvender seg digitalt. Slik styring gjør at oppmerksomhet i stor grad blir retta mot å svare ut beskjeder innen fristen, slik denne veilederen beskriver:

Når bruker sier de vil legge igjen en beskjed til meg, så generer det en Gosys-beskjed i systemet som vi skal svare ut. Når det er sånn som nå, hvor vi er ganske underbemanna, flere er sykmeldte eller borte eller ikke er erstatta ennå og så videre, så besvarer vi vår egen portefølje og kanskje en annens portefølje også. Så da vil jo det si at vi bruker en del tid på å gå gjennom beskjedene fra brukerne, ringe dem tilbake, høre hva de lurte på, prøve å svare ut problemene. (...) Så vi besvarer, og så styrer beskjedene fra brukerne ganske mye av hva vi må gjøre i løpet av den dagen og neste dag (53).

Når disse beskjedene styrer mye av tidsbruken, innebærer det i praksis at innbyggere som ikke henvender seg på eget initiativ, får mindre oppmerksomhet. En veileder forteller at hun jobber aktivt med omtrent 15 innbyggere. I tillegg har hun «en haug med andre, som jeg ikke har noen ide om hvem er eller hva de holder på med. Står på den Modia-lista mi som sånn blå – ‘trenger avklaring’» (53). Tilsvarende forteller en annen veileder at hun har en del innbyggere i porteføljen sin som hun ikke vet noe særlig om og som hun ikke hører noe fra. Hun forsøker jevnlig å få i gang dialog og aktiviteter for den gruppa. Men utfordringen er, slik hun beskriver det, at andre innbyggere «prioriterer seg sjøl»:

Vi har såpass mange [innbyggere] at vi jobber med det som brenner mest hele tida. Det snakker vi ganske mye om – hvordan skal vi få til å jobbe kvalitativt bedre med brukerne våre. Og da handler jo det selvfølgelig om å bli kjent med brukerne i porteføljen din. Det handler om å kunne prioritere noen du skal jobbe hardt med en periode. Og da har vi det problemet med at brukerne prioriterer seg sjøl i forhold til hvem vi kanskje burde prioritere, at folk skriker veldig høyt. (...) Men generelt sett, så har vi så mange brukere at vi aldri blir kjempegodt kjent med dem (53).

På liknende vis beskriver Røhnebæk at veiledere som brukte et annet digitalt oppfølgingsprogram, «Arena», at oppfølgingssamtaler primært ble gjort med innbyggere som selv tok kontakt, noe som førte til at oppfølgingen ble tilfeldig: «Det var kun de som sa fra som ble sett og hørt» (Røhnebæk, 2016: 299). Tilsvarende forklarer en veileder i Løbergs studie at «det er de som roper høyest som får hjelp først, men det er ikke nødvendigvis de som roper høyest som har størst behov for hjelp» (Løberg, 2021: 5).

Når NAV-veiledere har nok med å svare ut forespørsler som kommer inn fortløpende, og ikke har tid til å forsikre seg om at alle innbyggere får den oppfølginga de har behov for, kan en konsekvens være at problemene hopper seg opp og først blir synlige når de har blitt store. En veileder forteller for eksempel at en vanlig utfordring for en del av innbyggere med fluktbakgrunn, er at de ikke lenger greier å betale husleia når introduksjonsordningen er over og de får lavere inntekt. «Da begynner det å hope seg opp for hver måned du ikke betaler riktig beløp. Og så klarer de da ikke å ringe via denne køen eller kontaktsenteret, så fortsetter det å hope seg opp, til vi skal ringe for å følge opp» (27). Veilederen sier at når NAV kommer inn, så «kommer vi inn altfor sent». Selv om innbyggere selv har et ansvar for å ta kontakt, er det ofte ikke klar over hvilke rettigheter de har og hvordan de kan utløse dem – det gjelder særlig en del innbyggere med fluktbakgrunn, som ikke kjenner systemet i Norge.

Selvprioritering er ikke noe som har oppstått med de digitale kanalene. Som vi har vist, fører ikke digitale henvendelser som blir registrert i Gosys, også til «må-oppgaver» som veiledere skal kvittere ut. Forskning viser imidlertid at de digitale kanalene gjør at terskelen for å ta kontakt med veileder blir lavere, og at innbyggere forventer raskere svar (Fossestøl et al., 2020: 53; Løberg, 2021: 5; Aasback, 2021: 35). Når terskelen er lav for å ta kontakt digitalt, blir det naturlig nok mange digitale henvendelser som må svares ut. Samtidig er det sannsynligvis de mest ressurssterke innbyggerne som henvender seg i de digitale kanalene (Fossestøl et al., 2020: 150).

5.12 Oppsummering

Tredjeparter og innbyggers erfaringer med digital kommunikasjon: I intervjuer med innbyggere er det stor variasjon med tanke på hvorvidt de greier å bruke digitale kanaler og hva de synes om digital kommunikasjon. I tråd med tidligere undersøkelser, viser våre intervjuer at NAVs digitale løsninger gjør NAV mer tilgjengelig for innbyggere som greier å bruke dem, men mindre tilgjengelig for andre (se f.eks. Helsetilsynet, 2022; Løberg, 2021). En del innbyggere synes at NAVs digitale løsninger fungerer utmerket. De peker på at kommunikasjonen er effektiv og oversiktlig, og at man får raskt svar. Innbyggerne setter pris på at de kan kontakte NAV når det passer dem, uten å bruke tid på å ringe eller reise til NAV-kontoret (se også Helsetilsynet, 2022: 5). Noen av disse informantene har tidligere opplevd utfordringer i den digitale kommunikasjonen, men etter kurs eller veiledning fra NAV, greier de nå å bruke NAVs digitale kanaler på egenhånd. En slik utvikling er i tråd med NAVs målsetting om at et økende antall skal lære seg å bruke de digitale løsningene. Enkelte informanter har lært seg å gjennomføre rutinemessige, digitale oppgaver som de må gjennomføre jevnlig, selv om de ikke mestrer et bredt spekter av digitale verktøy og kommunikasjonsformer. Noen av dem som er fornøyde med den digitale kommunikasjonen, beskriver veiledere som er lydhøre og møter dem fysisk når de ønsker det. Den digitale dialogen er for dem *en av flere* kanaler inn til NAV. Andre innbyggere bruker ikke digitale kanaler i det hele tatt, og synes digital informasjon er utfordrende. Noen opplever fortvilelse og håpløshet i møte med forventninger om å kommunisere digitalt, som de ikke greier å innfri. Innbyggerne som sliter med den digitale kommunikasjonen, har periodevis ikke hatt andre kommunikasjonskanaler som kan kompensere for at de ikke mestrer digitale kanaler. I slike tilfeller kan det se ut som kanalstrategien ikke fungerer etter hensikten. Selv om en del innbyggere har noen digitale ferdigheter, strekker det ofte ikke til i den digitale kommunikasjonen med NAV. Informanter fra alle tre grupper beskriver digitale barrierer som kan virke tilsynelatende små, men som medfører at prosesser stopper opp når de ikke blir løst. En annen utfordring er at innbyggere med svak digital kompetanse i mange tilfeller ikke er klar over at de har fått informasjon (brev, vedtak osv.) fra NAV i digitale kanaler. I tillegg til å være tidkrevende og frustrerende for innbyggerne, er det sannsynligvis lite effektivt for NAV at innbyggerne ikke vet om eller forstår informasjonen fra NAV eller at de stadig må rykke tilbake til start i en søknadsprosess.

Veilederes syn på kanalstrategi og digital kommunikasjon: Veiledere i NAV er positive til digitalisering av kommunikasjon med innbyggere, et funn som er i tråd med tidligere forskning (Bergum et al., 2020; Fossetøl et al., 2020; Løberg, 2021). Samtidig anerkjenner flere av veilederne at digital kommunikasjon kan være krevende for noen grupper; blant dem er en del innbyggere med fluktbakgrunn. I likhet med innbyggere og tredjeparter, trekker veilederne fram *norskkunnskap, digitale ferdigheter* og *systemforståelse* som viktige forutsetninger for at innbyggere skal greie å benytte de digitale kanalene. Selv om norsk språk og digitale ferdigheter har stor betydning for hvorvidt innbyggere føler seg komfortable med digitale kanaler, tyder vårt materiale på at systemforståelse i mange tilfeller er den mest avgjørende faktoren for om innbyggere greier å kommunisere digitalt ned NAV. Et slikt funn er i tråd med tidligere studier (Korsgaard & Ludvigsen, 2019; Midtgård et al., 2022).

Hvem snakker NAV med i de digitale kanalene? Veiledere forteller at de er klar over at de i en del situasjoner kommuniserer med andre enn innbyggerne selv – slik som familie, venner eller andre hjelpere. Når det skjer, forteller veiledere at det kan føre til at de reelle utfordringene innbyggere opplever med digital kommunikasjon, ikke blir synlige for NAV. Med andre ord kan innbyggere framstå som mer digitale enn de i realiteten er. Dersom NAV får et feilaktig bilde av innbyggerens ferdigheter og kompetanse, kan en følge være at NAV setter inn feil tiltak. Det kan

oppstå misforståelser om innbyggernes behov og ønsker, fordi det ikke er innbyggeren selv som kommuniserer med NAV. Bistand fra tredjeparter kan også være problematisk med tanke på personvern, og det kan være særlig uheldig at barn blir involvert i sensitive temaer når de kommuniserer på vegne av sine foreldre. Funnene våre tyder på at en uintendert konsekvens av digitaliseringa er at tredjeparter tar mye ansvar for kommunikasjon mellom NAV og ikke-digitale innbyggerne, uten at NAV vet når det skjer og i hvilket omfang.

Kartlegging av digitale ferdigheter: Et viktig funn er at det ikke finnes klare retningslinjer for når veiledere bør velge andre kanaler enn de digitale. Innbyggere blir i utgangspunktet antatt å være digitale, men det finnes ikke tydelige retningslinjer for *når* og *hva som skal til* for at veiledere skal markere en innbygger som «manuell», det vil si en person som ikke kan kommunisere digitalt. Et dilemma i denne sammenhengen er at mange innbyggere ikke er *enten* digitale eller ikke-digitale – mange mestrer enkelte digitale oppgaver, men ikke andre. Slik det er i dag, er det opp til hver enkelt veileder å avgjøre hvorvidt en innbygger er manuell og primært bør kommunisere med NAV ikke-digitalt, og det varierer *når* i prosessen det eventuelt gjøres. Samtidig peker informantene på betydningen av at NAV kartlegger innbyggernes digitale ferdigheter tidlig i dialogen, både for å vite hvordan NAV best kan kommunisere med innbyggere, og for å få et mest mulig presist inntrykk av hva slags tiltak innbyggerne har behov for. NAV har foreløpig ikke gode kartleggingsverktøy for å nivåfeste digitale ferdigheter for personer som opplever flere utfordringer parallelt, slik som begrensede norskferdigheter i kombinasjon med lite digital kunnskap. Noen veiledere i vår studie forteller at de vurderer innbyggernes digitale ferdigheter ut ifra hva de gjør digitalt – for eksempel om de bruker digital aktivitetsplan eller leverer en søknad digitalt (se også Aasback, 2021: 37). Når vi vet hvor mye bistand mange innbyggere får digitalt fra tredjeparter, er det svært sannsynlig at det å vurdere digitale ferdigheter ut fra hva innbyggerne gjør, kan gi et misvisende bilde av innbyggernes reelle ferdigheter.

Målet om digital selvhjelpenhet: Når man snakker om digitalisering i NAV, handler det ikke bare om å gjøre tjenestene digitalt tilgjengelige. Veiledernes digitaliseringsarbeid handler mye om å lære opp innbyggere til å «bli digitale». Det er altså ikke bare tjenestene, men også *innbyggerne*, som skal digitaliseres. Det er en tydelig oppfatning blant de ansatte om at digitale ferdigheter ikke bare er viktige for kommunikasjonen med NAV. Den er også viktig for at innbyggere skal bli mer *selvhjulpne* ellers i livet, for eksempel i jobbsammenheng. De NAV-ansatte vi intervjuet, bruker derfor mye tid og krefter på å hjelpe innbyggere med å «bli digitale». NAV-ansattes vektlegging av å kommunisere digitalt med innbyggerne og på å veilede dem inn i digitale plattformer har en parallell i ønsket om at innbyggere skal snakke norsk i dialogen med NAV for at de skal forbedre norskferdighetene sine. Dialogen med NAV blir i slike tilfeller ansett for å være en arena for å øve seg på ferdigheter som er viktige i arbeidslivet og ellers i samfunnet. Det er en oppgave veiledere bruker mye tid på, og det er også en sentral oppgave i publikumsmottaket. Til dels blir imidlertid noe av ansvaret for digital opplæring, overført fra publikumsmottaket til enkeltveiledere. Ved ett kontor henviser for eksempel ansatte i publikumsmottaket ikke-digitale innbyggere systematisk til veileder for at de skal få digital opplæring, slik at de ikke lenger skal behøve å levere søknad i papirform.

Mestrings- og prioriteringsstrategier: Ansatte forteller at de bruker digitale verktøy for å si og prioritere henvendelser. En mestringsstrategi handler om å finne smutthull i systemkravene for å hjelpe innbyggere som sliter med den digitale kommunikasjonen, som for eksempel at veileder gir innbyggeren sitt direkte nummer, slik at han eller hun kan sende et bilde av påkrevde dokumenter, i stedet for å sende dem inn digitalt. Når arbeidsmengden er stor kan en annen mestringsstrategi være å sende et svar digitalt, fordi det er tidsbesparende. Det er enklere og raskere å svare med

en digital melding enn å ringe tilbake eller sette opp et møte, særlig når veiledere skal forholde seg til en 48-timers frist for å svare innbyggere. Det er ikke gitt at veiledere følger opp saken dersom de sender en beskjed digitalt og ikke får svar. Noen veiledere tenker at beskjeden er mottatt og anser den videre dialogen for å være innbyggerens ansvar. Intervjuene med innbyggere viser imidlertid at flere som ikke mestrer digital kommunikasjon, mottar viktig informasjon fra NAV i digitale kanaler, noe som innebærer at informasjonen ofte blir liggende ulest. Flere veiledere forteller at de ofte ønsker å prioritere innbyggere som de selv mener har behov for oppfølging, men at mye av oppmerksomheten i stedet går til innbyggere som tar kontakt selv. Fordi veiledere må svare ut henvendelser innen en tidsfrist, innebærer det at innbyggere som tar aktivt kontakt, får mest oppmerksomhet. Forskning viser at de digitale kanalene gjør at terskelen for å ta kontakt med veileder blir lavere, og at innbyggere forventer raskere svar (Fossestøl et al., 2020: 53; Løberg, 2021: 5; Aasback, 2021: 35). Det er dermed sannsynlig at de digitale kanalene forsterker tendensen til at de som tar kontakt, blir prioritert høyest. Samtidig er det sannsynligvis de mest ressurssterke innbyggerne som henvender seg i de digitale kanalene (Fossestøl et al., 2020: 150).

6 Ikke-digital kommunikasjon med NAV

I et nylig intervju sa arbeids- og velferdsdirektør Hans Christian Holte at NAV i så stor grad som mulig skal møte folk i den kanalen om passer for dem: «For noen vil det være på telefon, andre ønsker å møte oss ansikt-til-ansikt på video eller et NAV-kontor, mens andre foretrekker nav.no eller skriftlig dialog».²¹ Sitatet synliggjør at kanalstrategien ikke bare handler om *digitalisering* av NAVs tjenester, men snarere om å tilpasse kanalvalg ut ifra innbyggernes behov. I dette kapittelet skal vi undersøke hvordan ikke-digitale kanaler fungerer for innbyggere med fluktbakgrunn, og hvordan kanalstrategien påvirker kommunikasjonen mellom NAV og innbyggere i disse kanalene.

6.1 Kontaktsenteret

En følge av kanalstrategien, er at NAV har sentralisert sine telefontjenester gjennom et felles kontaktsenter. Hensikten er at flere av henvendelsene som tidligere gikk direkte til lokale NAV-kontorer, enten via telefon eller i publikumsmottaket, skal rutes til kontaktsenteret. Det er hit innbyggere kommer når de ringer NAVs hovednummer – 55 55 33 33.²² Våre intervjuer, både med tredjeparter og med innbyggere, tyder på at kontaktsenteret ikke er en sentral kanal for målgruppa i prosjektet når de ønsker informasjon og veiledning fra NAV. Men for mange av innbyggerne vi intervjuet, er kontaktsenteret en viktig kanal for å få kontakt med *veilederen*, fordi de ikke kommuniserer digitalt og ikke har direktenummer. Man kan si at for disse innbyggerne, fungerer kontaktsenteret mest som et sentralbord.

6.1.1 Kontaktsenterets rolle og organisering

Det finnes 11 ulike kontaktsentre spredd rundt i. Når man ringer til kontaktsenteret, får man snakke med NAV-ansatte som har spesialisert kompetanse på det området man har spørsmål om. En veileder mener at det skaper trygghet for innbyggere, fordi personer ved lokalkontorene ikke nødvendigvis har den riktige kompetansen til å dekke bredden i NAVs statlige ytelser: «Nå rutes forespørselen til noen som har kompetanse på det du spør om. Før satt vi og svarte på alt mulig på lokalkontorene – alt som vi ikke kunne» (67). Kontaktsenteret frigjør ifølge informanten tid til det som skal være lokalkontorenes «hovedprodukt», som hun kaller det, nemlig arbeidsretta oppfølging. Det er i tråd med målsettingen i kanalstrategien.

Kontaktsenteret har en sentral rolle både når det gjelder å gi råd og veiledning over telefonen, og som bindeledd mellom innbyggere og de lokale NAV-kontorene. I 2017 fikk Kontaktsenteret særlig ansvar for å gi informasjon om NAVs statlige tjenester, for å «sikre at brukere fikk likelydende og korrekt informasjon på området» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018b: 5).²³ For statlige ytelser har kontaktsenteret tilgang til fagsystemene og kan gi innbyggere individuell veiledning og informasjon om den konkrete saken (Helsetilsynet, 2021: 12). Veilederne kan også dele skjerm med innbyggere, slik at ansatte kan vise hvordan innringere skal fylle ut et skjema og finne fram på NAVs nettsider. Telefonhenvendelser om *sosiale tjenester* har de senere årene også blitt overført fra lokale NAV-kontor til kontaktsenteret. I Oslo skjedde dette i 2019. Som vi skal se under, har imidlertid ikke ansatte ved kontaktsenteret samme tilgang til de sosialfaglige systemene som de har med de statlige fagsystemene. De har dermed mindre mulighet til å gi individuell veiledning om sosiale tjenester.

²¹ – NAV skal oppleves som en støttespiller – MEMU

²² Kontaktsenteret driftes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

²³ Kontaktsenteret har også ansvar for «Skriv til oss», NAVs facebooksider og chat, men her skal vi konsentrere oss om telefonløsningen.

Innbyggere kan også ringe til kontaktsenteret dersom de ønsker å komme i kontakt med sin veileder. Ifølge en ansatt ved kontaktsenteret, spør man først innbyggeren hva saken gjelder: «Vi skal avklare hva innbyggerne vil snakke med veileder om før vi sender dem videre» (78). Dersom den ansatte ved kontaktsenteret kan svare, løser han eller hun forespørselen der og da. Dersom innbyggeren bør prate med sin veileder, kan ansatte ved kontaktsenteret ringe til det lokale NAV-kontoret for å se om veileder er tilgjengelig og om det passer å prate med innbyggeren. Slik sikrer man at veileder er tilgjengelig før innbyggeren blir satt over per telefon. Helsetilsynets undersøkelse viser at kontaktsenteret sjelden kommer gjennom til det lokale NAV-kontoret når de forsøker å sette over innbyggere (Helsetilsynet, 2022: 25-26). Dersom kontaktsenteret ikke kommer gjennom til NAV-kontoret, får innbyggeren beskjed om at veileder ringer dem opp igjen innen 48 timer. Samtidig sendes det en «kontakt bruker»-henvendelse til veileder i Gosys om at han eller hun skal ta kontakt med innbyggeren, med en tidsfrist på 48 timer. Dersom henvendelsen anses for å være akutt, kan den settes over til vakttelefonen ved det aktuelle NAV-kontoret.²⁴

6.1.2 Utfordringer med å få kontakt med veileder

Som nevnt kan kontaktsenteret være en viktig kanal for å få kontakt med veileder for innbyggere som ikke ønsker eller greier å kommunisere digitalt. Enkelte innbyggere og tredjeparter opplever imidlertid at det kan være krevende å få kontakt med veiledere via NAVs kontaktsenter (se også Helsetilsynet, 2022: 89). Selv om NAV jobber målbevisst for å redusere ventetiden på telefon,²⁵ kan det ta en god stund før man kommer igjennom. En tredjepart forklarer at når hun endelig har greid å finne fram til riktige tastevalg, har hun måttet vente i opptil 45 minutter for å få snakke med noen (21). En annen tredjepart bekrefter at det er lang ventetid, og legger til at hun får «helt frysninger» når hun tenker på «det nummeret» (29). Den andre utfordringen som tredjeparter og enkelte innbyggere tar opp, er at veiledere ikke nødvendigvis ringer opp igjen etter de har lagt igjen beskjed om at de har behov for kontakt. Dette har også blitt løftet fram i tidligere undersøkelser (Barreth, 2019: 69; Helsetilsynet, 2022; Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, 2020:17). En av tredjepartene forteller at innbyggerne kjenner på en avmaktssfølelse når de ikke kommer gjennom til veileder: «Man opplever litt sånn avmakt, rett og slett, av det systemet der og at man ikke får kontakt med saksbehandleren sin – eller at det er vanskelig å få kontakt, at man ikke får tilbakemelding og ikke blir ringt tilbake» (43). En tredje utfordring er at dersom veilederen ringer opp igjen og innbyggeren ikke får tatt telefonen av en eller annen årsak, så må innbyggeren starte hele prosessen på nytt igjen. Veilederen har bare plikt til å forsøke å ringe en gang. Dersom det ikke lykkes å besvare telefonoppringningen, må innbyggeren ta kontakt med kontaktsenteret på nytt, legge igjen beskjed og vente på ny oppringing. Samme utfordring beskrives i andre undersøkelser (Helsetilsynet, 2022: 27; Midtgård et al., 2022: 84). En NAV-veileder beskriver det slik: «Så ringer jo det NAV-nummeret når du er på do, ikke sant. Så får du ikke tatt telefonen [...] Da må du begynne prosessen på nytt fordi du ikke rakk å ta telefonen». Hun legger til: «Jeg tror ikke vi skjønner, vi som jobber på NAV, hvor vanskelig det er å komme i kontakt med oss» (53).

6.1.3 Tastevalg, systemforståelse og språk

For innbyggere med begrensede norskkferdigheter, kan det være vanskelig å ta kontakt med NAV via kontaktsenteret, slik denne veilederen beskriver: «For det første, så blir de møtt av 'tast ditt, tast datt'. Bare det kan være vanskelig når de ikke skjønner hva som blir sagt» (15). En av tredjepartene beskriver samme utfordring:

²⁴Ikke alle NAV-kontorer har vakttelefoner, og det kan også være uenighet om *hvorvidt* henvendelsen haster. Ansatte ved Kontaktsenteret rapporterer også om at de i en del tilfeller ikke får kontakt med vakttelefonen, selv innenfor tidsrommet hvor vakttelefonen skal være bemannet (Helsetilsynet, 2021: 21).

²⁵Ifølge NAVs årsrapport er gjennomsnittlig ventetid nå sju minutter (NAV, 2022b).

Hvis du er så uheldig å trykke feil på én av dem ... det har jeg gjort en gang. Og da var det på nytt igjen, ikke sant. Du skal være ganske god i norsk for å få med deg alle disse her 'trykk 1, trykk- ...' Når du går helt opp til 7, og så tror jeg det er 2-3-4 valg under en del av disse hovedmenyene også (21).

Tastevalgene i starten kan gjøre at folk gir opp, slik en veileder forklarer: «Bare der kan problemene begynne, for da er det mange som ikke ringer inn, så man får ikke fanget dem opp» (2). For å taste riktig, må innbyggeren også ha en viss kjennskap til begrepene, mener en av de NAV-ansatte: «Det er ganske mange avanserte begrep ute og går. Og vi som jobber i NAV vet jo akkurat hva det er for noe. Vi vet jo hvor vi vil ha brukeren til å taste seg inn, men det er ikke alltid så enkelt» (51). For å taste riktig i den innledende fasen bør man ha en klar forståelse av hva man trenger hjelp til og hvem man ønsker å komme i kontakt med. At det krever en viss systemforståelse å ringe kontaktsenteret, poengteres også av en av innbyggerne vi har snakka med:

Selv på telefonen, så krever det litt kompetanse. Jeg har venninner som sliter med det. Ikke sant, du ringer jo 55 33 nummeret, men det er sånn at du må liksom gjennom flere ledd – tastevalg og hvilken ordning det gjelder, om det er barnetrygd og så videre og så videre. Så jeg har jo liksom folk som spør meg hva man skal trykke på (68).

Noen av informantene har funnet måter å håndtere tastevalgene på. En av tredjepartene forteller at han har tastet feil og dermed kommet til feil avdeling, men når det har skjedd, har han oppdaget at de ansatte der har vært veldig behjelpelige med å sette ham over til riktig sted. Når han skal hjelpe noen med å ringe til kontaktsenteret, tenker han derfor at det ikke er så farlig hva han taster, fordi han vil bli geleidet videre til riktig avdeling. En av innbyggerne, som bruker kontaktsenteret for å komme i kontakt med veileder, forteller at selv om hun ikke forstår tastemenyen klarer hun allikevel å komme gjennom fordi hun har lært seg hvilket tall hun skal taste: «Jeg har pugget det. Det tallet, hvis du har behov for å snakke med din saksbehandler» (68).

Når innbyggeren kommer i kontakt med noen ved kontaktsenteret, kan selve kommunikasjonen også være utfordrende. En tredjepart påpeker at det er mulig å velge engelsk, men «det er ikke noe somali eller urdu, for å si det sånn» (43). En annen tredjepart sier: «De har språkproblemer, og det er vanskelig å formulere det problemet de har. Så det er vanskelig for dem å legge fram problemet sitt når de snakker med den sentrale NAV-telefonen» (29). For å greie å formulere et spørsmål eller et problem, må innbyggerne også ha en viss kunnskap om NAV og hvilke rettigheter de har: «Jeg har noen brukere som er flinke nok muntlig i norsk, men som ikke klarer å uttrykke eller spørre om det de faktisk lurte på» (27).

Utfordringer med å legge fram saken sin på norsk, kan være en årsak til at innbyggere i vårt materiale, i liten grad ringte kontaktsenteret for å få veiledning. Ansatte ved kontaktsenteret bruker foreløpig lite tolk.²⁶ Derfor forteller noen av veilederne at de prøver så langt det er mulig å kommunisere med innbyggere, selv om språknivået ikke er tilstrekkelig. De kan varsle veileder om at innbyggeren har behov for en samtale med tolk, men det tar gjerne en del tid til et eventuelt møte med veiledere er på plass. Ansatte ved kontaktsenteret vil gjerne hjelpe innbyggeren å avklare spørsmålet de har med én gang:

²⁶ Dersom det er behov for tolk for å kunne kommunisere forsvarlig med bruker er det NAV-kontoret som skal ta ansvaret for å ordne tolk og eventuelt ringe tilbake til kontaktsenteret med tolk og innbygger, dersom det er spørsmål som kontaktsenteret har kompetanse til å svare på. Informantene ved kontaktsenteret som vi snakket med, opplevde systemet som tungvint. De ville gjerne ha anledning til å kunne bestille tolk direkte, uten å involvere NAV-kontoret. I 2022 gjennomførte man et pilotprosjekt om bruk av tolk i kontaktsenteret, knyttet til bestemte ytelser. I etterkant av prosjektet skal det vurderes om kontaktsenteret skal benytte tolk i alle samtaler der det er behov.

Man har så lyst til å hjelpe til i første kontaktpunkt, at hvis at det kan la seg gjøre her, så tenker man at det kanskje er bedre enn at man skal bruke unødvendig tid – både for brukeren, men også for NAV-kontoret og for tolken. Så man prøver i det lengste å gjøre seg forstått. Men så må man kanskje erkjenne det at det er ikke alltid det beste (84).

Veilederen opplever også at innbyggeren selv ønsker å få en løsning på det de trenger hjelp til med en gang: «De ønsker den hjelpen der og da og har så lyst til å bare få den siste, lille avklaringa de trenger for å få for eksempel levert søknaden sin uten å måtte vente en uke eller to på tolk» (84). Som nevnt tidligere (4.5.7), kan opplevelsen av at det er viktig å avklare ting raskt, være en viktig årsak til at en del NAV-ansatte ikke setter opp fysiske møter med tolk fram i tid.

6.1.4 Begrensa veiledning om sosiale tjenester

Fra 2019 hadde alle kommuner overført ansvaret for telefoner knytta til sosiale tjenester til NAVs kontaktsenter, noe som innebar en sentralisering av telefoni på sosialtjenestområdet (Helsetilsynet, 2021: 11). Før det skjedde, kunne innbyggere ringe direkte til sitt NAV-kontor når de hadde henvendelser om sosiale tjenester; mange av dem hadde direktenummer til sin veileder.

En årsak til at flere av innbyggerne vi intervjuet, ikke bruker kontaktsenteret i særlig grad annet enn til å få kontakt med veileder, kan være at mange av dem primært har behov for individuell veiledning om sosiale tjenester. Det er begrensa hvor mye slik veiledning de ansatte ved kontaktsenteret kan gi, fordi ansatte ved kontaktsenteret har tilgang til få opplysninger om innbyggers sosiale tjenester. Det er også begrensa hva de kan loggføre – de kan ikke skrive samtalereferater om sosiale tjenester, slik de gjør etter samtaler om statlige ytelser. Kommunal saksinformasjon skal ikke noteres i et statlig system etter det gjeldende regelverket, men det jobbes med å få til en slik løsning, ifølge en av informantene. De kan som regel se såkalte sentrale stønadsopplysninger i en sak, det vil si informasjon som for eksempel status i søknaden, hvorvidt alle dokumentene har kommet inn, og opplysninger om utbetalinger (Helsetilsynet, 2021: 12).²⁷ Utover det, er det kommunene som har ansvar for og tilgang til opplysninger i saker om sosiale tjenester. En ansatt ved kontaktsenteret forteller at hun og kollegene gjerne skulle hatt tilgang til mer informasjon i sakene slik at de kunne gi innbyggere flere svar når de ringer:

Det vi ofte opplever er at de ringer inn og har spørsmål om for eksempel en utbetaling, de har fått noen vilkår de ikke forstår, og de lurar på hva de trenger å gjøre for å få den utbetalingen de har krav på. Om vi kunne ha henta fram det brevet sammen med bruker, så kunne vi lettere ha hjulpet dem, og vi kunne ha avlasta NAV-kontorene mer (78).

Hun mener at muligheten til å kunne hente opp vedtaksbrev ville være spesielt viktig i dialogen med innbyggere som ikke snakker så godt norsk, fordi de ofte har spørsmål nettopp om hva vedtaket betyr. En annen begrensning er at veiledere ikke kan dele skjerm med innbyggerne som har spørsmål om sosiale tjenester, slik de kan gjøre når saken gjelder statlige ytelser. Veilederen mener at en slik mulighet er spesielt viktig for innbyggere med innvandrerbakgrunn, som ofte trenger hjelp med å fylle ut søknadsskjemaer eller finne fram på nettsidene. Kontaktsenteret har heller ikke tilgang til fullmakter som gir en person rett til å få opplysninger fra NAV-ansatte om sosiale ytelser på vegne av en annen (Helsetilsynet, 2021: 16). I motsetning til fullmakter om statlige ytelser, oppbevares slike fullmakter ved de lokale NAV-kontorene. Med tanke på at vår målgruppe får hyppig bistand fra andre – enten det er barn, venner eller ansatte i frivillige organisasjoner – vil tilgang til en slik fullmakt ved kontaktsenteret kunne være av stor betydning.

²⁷ Ifølge en informant (78), kom denne tilgangen etter en lovendring i 2015, noe som gjorde at ansatte ved kontaktsenteret i større grad kunne svare ut henvendelser fra innbyggere. Kontaktsentrenes tilgang til sentrale stønadsopplysninger er hjemlet i NAV-loven § 16.

Også her er det imidlertid juridiske barrierer knytta til grensene mellom statlige og kommunale tjenester.

6.2 Direktenummer – en (usynlig) pilar i kanalstrategien?

Vårt datamateriale viser at direktenummer til veileder, sammen med fysiske møter, er den kanalen som fungerer best for mange innbyggere med fluktbakgrunn, særlig når det er færre muligheter for bistand i publikumsmottaket. Samtidig tyder vårt materiale på at veiledere oppfatter bruk av direktenummer som en kanal det ikke er så legitimt å bruke. Det kan virke som om kanalstrategien i liten grad tydeliggjør at direktenummer kan være en riktig kanal å benytte i dialogen med noen innbyggergrupper.

6.2.1 En viktig kanal

Blant innbyggerne vi intervjuet, er det flere som har direktenummer til sin veileder.²⁸ Innbyggerne som har direktenummer beskriver sine veiledere som tilgjengelige, og relasjonen som god og nær, slik dette sitatet illustrerer: «Jeg føler at jeg har en personlig relasjon til henne, det er veldig personlig når vi skriver meldinger med hverandre, og hvis jeg har en god morgen, så sier jeg det. Jeg føler at kontakten med henne er veldig vennlig» (39). Innbyggere med direktenummer forteller om jevnlig kontakt med veileder, og terskelen er lav for å skrive en SMS eller ringe om de lurer på noe. I kontrast forteller noen av innbyggerne som *ikke* har direktenummer, at de har betydelige utfordringer med å få kontakt med sin veileder. Utfordringer med tilgjengelighet tematiseres også i intervjuene med tredjepart. En av tredjepartene beskriver NAV som «hermetisk lukket» (21). Hun opplever at det i dag er færre som har direktenummer til sin veileder enn tidligere: «Da jeg begynte med dette her, så var det en del av brukerne som hadde direktenummer til sin saksbehandler. 99 prosent nå har ikke det mer. De får ikke det. Og de vet ikke navnet på den de skal kontakte på NAV» (21). Et sentralt poeng fra intervjuene med tredjepart, er at relativt små utfordringer kunne vært løst ganske raskt dersom veilederen hadde vært lett tilgjengelig på telefon. Når innbyggerne ikke har direktenummer, rekkes problemene å vokse seg større, og det er gjerne i denne fasen, når mye har gått galt, at tredjepartene involveres.

6.2.2 En lite legitim kanal?

Det varierer mye mellom veiledere, avdelinger og kontorer hvor vanlig det er å gi innbyggere direktenummer. Blant veiledere som jobber med *sosiale tjenester*, er det sterkere tradisjon for å gi innbyggere direktenummer enn blant veiledere som jobber med *statlige ytelser*. En veileder forteller at tidligere var alle som jobbet med sosialhjelp pålagt å gi direktenummeret til innbygger, mens veiledere på statlig side bare kunne nås gjennom NAVs sentrale nummer. Hennes oppfatning er at alle i NAV nå skal følge den statlige praksisen, det vil si: «Egentlig sier NAV at bruker ikke skal ha direktenummer – punktum» (47). Det er i tråd med oppfatningen til tredjeparten over, om at det har blitt en mindre vanlig praksis at NAV-veiledere gir ut sitt direktenummer. En veileder understreker at når innbyggere som er innrullert i Kvalifiseringsprogrammet har fått direktenummer, så er det et unntak fra normen: «Det er ganske uvanlig, det er ikke så mange brukere i NAV som får det» (66). Hovedsignalet, slik flere veiledere oppfatter det, er at de helst *ikke skal* gi innbyggere direktenummer, og de opplever det som lite legitimt å gjøre det. Enkelte beskriver det som å «jukse» når de gir innbyggerne sitt direktenummer.

²⁸ Det henger sammen med at vi rekrutterte noen av informantene gjennom NAV-veiledere som driver med tett oppfølging.

6.2.3 Ulemper med å gi direktenummer

Å gi innbyggere direktenummer kan ha noen andre ulemper. For det første kan ikke veiledere ved NAV-kontorene svare på alle spørsmål om NAVs ytelser og tjenester – det er derfor NAV oppretta kontaktsenteret, hvor det sitter ansatte som har spesialisert kunnskap. For det andre unngår noen veiledere å gi direktenummer fordi de er redde for at de kommer til å få så mange telefoner at det blir vanskelig å håndtere. For eksempel sier en veileder at noen personer «ville spist deg med hud og hår hvis de hadde nummeret ditt» (47). Når det skjer, blir det mindre tid og ressurser til å følge opp andre innbyggere. For det tredje beskriver noen veiledere telefonkontakt som «sårbar». Det de mener, er at innbyggere risikerer å ikke få svar om veilederen er på ferie eller har blitt sykemeldt. Når dialogen ligger elektronisk i Modia, er den derimot synlig for andre veiledere, som kan steppe inn ved fravær. For det fjerde peker veiledere at det krever ekstra arbeid å loggføre informasjon fra telefonsamtaler i NAVs saksbehandlingssystem. Dersom dialogen hadde vært elektronisk, ville det ha skjedd automatisk: «Hvis jeg får masse SMS-er, har ikke jeg noen mulighet til å journalføre det. I så fall blir det dobbeltarbeid, at jeg må bruke mobilen for å gå inn i fagsystemet og skrive en oppsummering» (24). For det femte er ikke skriftlig kommunikasjon på telefon i henhold til lagring av personopplysninger. SMS regnes ikke som en kanal som ivaretar taushetsplikt og personvern hensyn. En siste motforestilling mot å bruke direktenummer, handler om at praksisen kan undergrave kanalstrategien fordi det innebærer at innbyggerne har færre insentiver til å bli digitale.

6.2.4 Mer effektiv kommunikasjon?

En motforestilling mot å dele ut direktenummer, er som nevnt over at det kan bli for ressurskrevende å svare på alle telefonhenvendelser. Et interessant funn er imidlertid at flere NAV-ansatte opplever det som *mer effektivt* å gi innbyggerne sitt direktenummer, særlig om innbyggerne synes det er vanskelig å bruke de digitale kanalene. En av dem forklarer: «Det er noe med at ting tar veldig lang tid i systemene våre og er veldig tregt, og at vi bruker innmari mye tid på en liten prosess hvis vi skal gjøre det riktig. Så jeg jukser ganske mye. Og jeg har inntrykk av at folk liker det, for det er veldig tungvint å komme i kontakt med NAV» (53). Hun erfarer også at når hun får avklart ting kjapt på telefonen, sparer det henne arbeid i neste omgang. Hun opplever derfor at bruk av direktenummer kommer både henne og innbyggerne til gode. Noen veiledere forteller at de heller ikke opplever at antall henvendelser øker når de gir innbyggere direktenummer: «Jeg synes faktisk at det bidrar til at det blir færre henvendelser når jeg er veldig tilgjengelig. Det gjør at de kan sende en SMS og jeg svarer når jeg får tid» (25). Hun legger til at det «blir mindre støy av det». Veiledere mener at direktenummer er spesielt egnet til korte beskjeder og praktiske avklaringer, enten muntlig eller skriftlig per SMS, som ikke krever at man møtes ansikt-til-ansikt. Samtidig som veilederne framhever direktenummer som hensiktsmessig, opplever de som nevnt at det å gi innbyggere sitt direktenummer, ikke er helt legitimt og ikke noe de snakker så høyt om.

6.2.5 Skjønnsmessige vurderinger – ulik praksis?

Det som ser ut til å være mest avgjørende for hvorvidt veiledere gir sitt direktenummer til innbyggere, er størrelsen på porteføljen. Noen veiledere som følger opp relativt få personer, forteller at det er vanlig å gi direktenummer til alle innbyggerne. Blant veiledere som jobber med større porteføljer, som gjerne består av pluss minus hundre innbyggere, er det mindre vanlig å gi ut direktenummer. Det er imidlertid også noe variasjon mellom veiledere med store porteføljer, og avgjørelsen om å gi sitt direktenummer er i stor grad overlatt til hver enkelt veileder, noe som fører til ulik praksis.

Flere veiledere som har store porteføljer, forteller at de gir direktenummeret sitt til *noen utvalgte* personer, basert på skjønnsmessige vurderinger. En veileder forteller for eksempel at hun noen

ganger gir direktenummeret når en innbygger står i en situasjon hvor de trenger raske tilbakemeldinger fra henne: «Hvis det er noe som er veldig presserende, noe som haster og de er bekymra, så er det klart at de to-tre dagene det går før de hører fra meg, er dårlige. Så er det en sånn trygghet i å få svar ganske fort» (25). Noen av veilederne forteller at de oftere gir direktenummeret til personer som har fluktbakgrunn enn til andre innbyggere, slik denne informanten forteller: «Det er sånn at de som er mest i kontakt med flyktninger og innvandrere, sånn med jobboppfølging, de gir direktenummer til sine brukere, slik at de kan ringe direkte til dem» (13). En årsak er at en del av dem har begrensede norskferdigheter, og at veiledere vet at det er krevende for dem å ringe kontaktsenteret. Informanten legger imidlertid til at «en utfordring er at det ikke er noe som er gjennomgående i hele NAV» (13).

Det å gi direktenummer til noen, men ikke til andre, kan utfordre prinsippet om likebehandling. En veileder sier for eksempel: «Kanskje det er urettferdig at jeg har gjort det med de to – eller de tre – og ikke andre. Men regelen er at jeg ikke skal» (24). En annen veileder påpeker en slik praksis gjør at NAV «på sett og vis er mer tilgjengelige for noen enn for andre» (47). Samtidig ser de at en del innbyggere har behov for direktenummer, og det gjelder særlig sårbare innbyggergrupper. Noen av informantene gir uttrykk for at kanalstrategien vil fungere bedre for slike grupper dersom veiledere brukte direktenummer mer som kommunikasjonskanal. En avdelingsleder mener at NAV burde pålegge sine ansatte å dele sitt direktenummer fordi:

Jeg tenker at det ikke skulle vært valgfritt hvorvidt man ønsker å skulle dele sitt telefonnummer med noen, men at det er, i kraft av å være ansatt ved NAV, en plikt å gi telefonnummeret sitt til brukerne for å sikre en god dialog og relasjon, men også sikre at oppfølginga faktisk blir gjort i henhold til det mandatet vi er satt til å utføre (1).

I tråd med dette synspunktet, forteller en annen avdelingsleder at hun *oppfordrer* veiledere i sin avdeling til å gi innbyggere direktenummer. Han mener at det er et helt nødvendig grep for å sikre at kanalstrategien ikke skal redusere tilgjengelighet: «Det blir ikke noe bedre brukerreiser av at du sender [innbyggere] inn til det som litt flåsete bli kalt for «pizza-nummeret»²⁹ i NAV. Så var jeg opptatt av én ting til, og det var at ansatte i min avdeling, de skal være veldig tydelig på at innbyggerne de følger opp skal ha tilgang på deres telefonnummer» (13). Hans oppfatning er at en forutsetning for at kanalstrategien skal fungere også for sårbare grupper, er at de kan få kontakt med sin veileder direkte via mobilnummer.

6.3 Publikums-mottaket: Selvbetjente løsninger, selvhjulpne innbyggere

«Det kan være en idé om at vi [publikums-mottaket] skal være et sted hvor du kan få hjelp. Men sånn er det jo ikke» (31). Dette sitatet, fra en veileder som jobber i publikums-mottaket, kan virke overraskende. Hva mener hun med at innbyggere ikke får hjelp i publikums-mottaket? Sellevold Barreth antyder det samme: «Det er sjelden brukerne faktisk får hjelp når de er i publikums-mottaket på NAV-kontorene» (Barreth, 2019: 59). I dette delkapittelet vil vi se nærmere på hva som kan forklare disse sitatene.

Vi skal beskrive endringene som har skjedd i publikums-mottaket de siste årene og gi et innblikk i hva slags type hjelp NAV helst vil gi innbyggere som kommer til publikums-mottaket etter innføringen av kanalstrategien. NAVs motto har vært: «Vi avviser ingen, vi henviser» (Fossestøl et al., 2020: 55). Snarere enn at innbyggere møter opp i publikums-mottaket, er målet med

²⁹ Nummeret til NAVs kontaktsenter.

kanalstrategien at de bruker digitale kanaler, ringer kontaktsenteret, eller får møte sine veiledere i planlagte brukermøter.

6.3.1 Hvem møter i publikumsmottaket nå – og hvorfor?

Tidligere var det et stort mangfold blant dem som henvendte seg i publikumsmottaket. I takt med endringene i publikumsmottaket, har dette bildet endret seg, forteller NAV-ansatte. De som møter opp nå, er i stor grad de innbyggerne som er i de mest sårbare og akutte livssituasjonene. Mange er sosialhjelpsmottakere. Flere av dem som kommer, sliter med rus eller psykisk helse. I tillegg kommer innbyggere som har problemer med de digitale løsningene, mangler systemforståelse, og har begrensede norskerferdigheter. Noen kommer for eksempel fordi de ikke forstår vedtaket og har behov for at noen forklarer det til dem. Som denne veilederen påpeker, er det lettere å kommunisere ansikt-til-ansikt enn på telefonen når innbyggere har utfordringer med norsk: «Jeg skjønner at når det gjelder språk, så kan det være vanskelig å forholde seg til telefonen. Det er mye lettere å forstå folk når du står ansikt-til-ansikt enn på telefonen. Så jeg tror mye det kan være en grunn til at de kommer til oss» (14). Mange har spørsmål om utbetaling, gjerne fordi de ikke har fått de pengene de forventet å få. Andre har behov for nødhjelp der og da. Innbyggere kommer også for å levere søknader i papirform fordi de ikke greier å bruke de digitale løsningene, ikke har PC hjemme, eller mangler BankID. De kan også ha behov for å skrive ut eller kopiere dokumenter.

Flere av innbyggerne forteller at de oppsøker publikumsmottaket for å komme i kontakt med veileder. Da kan NAV-ansatte i publikumsmottaket sende en beskjed til veileder om at han eller hun skal ta kontakt med innbyggeren. I noen tilfeller ber de innbyggeren ringe kontaktsenteret og legge igjen beskjed selv, eller om å sende beskjed til veileder digitalt om at de ønsker kontakt. I sjeldne tilfeller sjekker de ansatte i publikumsmottaket om veileder er tilgjengelig og kan komme ned og prate med innbyggeren, men det er en praksis man helst vil unngå: «Vi vil slippe sånne ad-hoc-møter. Hvis klienten har andre kanaler, vil vi at de skal bruke andre kanaler til å ta kontakt med saksbehandler i stedet for via oss, for vi bruker masse tid hvis vi begynner med det» (62). Veilederen sier at man vil slippe «ad-hoc-møter», eller det en kollega beskriver som «unødvendige drop-in». Den funksjonen publikumsmottakene tidligere hadde, hvor innbyggere kunne komme innom for det man kan beskrive som lavterskelhjelp, er i mindre grad ønskelig fra NAVs ståsted enn tidligere. I utgangspunktet skal alle behov innbyggere har, dekkes av andre kanaler inn til NAV – primært ved å ringe kontaktsenteret eller å bruke digitale løsninger. Som vi kommer inn på under, mener imidlertid tredjepartene at innbyggere har et udekket behov for lavterskeltilbud.

6.3.2 Kortere åpningstider, mindre kø

De største endringene ved publikumsmottakene er kortere åpningstider og færre besøkende. Ved flere publikumsmottak har man gått fra å ha åpent hele arbeidsdagen, til å ha åpent mellom én og fire timer hver dag. Enkelte NAV-kontorer har ikke åpent publikumsmottak i det hele tatt (Helsetilsynet, 2022). En annen viktig endring er at det er langt færre besøkende i publikumsmottaket enn tidligere. I AFIs rapport forteller leder ved et NAV-kontor at de har redusert henvendelser i publikumsmottaket fra mellom 250 og 300 per dag, til ca. fem per dag (Fossestøl et al., 2020: 55). Våre informanter har liknende fortellinger. En av veilederne forteller at da de åpna NAV-kontoret i 2006, kom det rundt 300 besøk om dagen, mens hun anslår at det nå kommer mellom 20 og 40 personer daglig. En slik reduksjon innebærer at det nå er betydelig mindre kø i publikumsmottaket: «Sånn som i mottaket før, så hadde vi kø. Det kunne være over en times kø for å komme i skranken, fordi alle kom innom for å spørre om noe» (25). Færre besøk i publikumsmottaket er i tråd med ønsket om å «unngå unødvendige drop-in» (48). Veilederen under beskriver færre besøkende i publikumsmottaket som et resultat av kanalstrategien i NAV:

Du har kanalstrategien som gjør at man har prøvd å dytte ut alle dem som egentlig kan bruke digitale løsninger for sin kontakt i NAV til å gjøre det. Og det tenker jeg har vært veldig nyttig, for vi har fått færre folk som kommer [til publikumsmottaket]. Jeg tenker det er viktig å lære folk å bruke digitale løsninger – de som greier det (31).

Fraværet av lange køer i publikumsmottaket blir framhevet av flere informanter som en positiv endring, slik denne informanten beskriver: «Før kanalstrategien var det lange ventetider i publikumsmottaket, og vi betjente alt fra folk som ikke kunne norsk til folk med mastergrad som lurte på sykepengene sine. Med det i minne, så tenker jeg at det er mye positivt ved kanalstrategien» (25).

De fleste kommuner har også innført digitale sosialhjelpssøknader, noe som også kan ha bidratt til å redusere henvendelser i publikumsmottaket. Vet ett kontor forteller en ansatt at de ikke lenger har skjema for sosialhjelp liggende framme, som et insentiv for at innbyggerne skal lære å søke digitalt i stedet. Hun forklarer at når noen kommer og spør om å søke om sosialhjelp, spør hun om innbyggeren har med seg skjema, noe som innebærer at de må printe det ut på forhånd. Om de ikke har det, viser hun hvordan de kan søke digitalt. I en undersøkelse fra Proba, skriver forskerne tilsvarende at papirskjemaer i publikumsmottaket en periode ble «gjemt for brukerne» ut ifra et ønske om å øke andelen som søkte digitalt (Thorbjørnsrud et al., 2022).

6.3.3 Færre PC'er, mindre kaffedrikking

En annen viktig endring, er at det nå er færre PC'er i publikumsmottakene. Noen av informantene mener at publikumsmottaket tidligere fungerte som en møteplass hvor folk prata sammen og drev med mye som ikke var NAV-relatert, blant annet fordi det var mange tilgjengelige PC'er: «Det var så mye trafikk på publikumsmottaket før. Det var masse rart. Folk kom og satt på pc-ene, og noen så på video, noen chatta og så på YouTube, Facebook. Det var ikke så mye struktur» (62). Informanten forklarer at det nå er tre PC'er i publikumsmottaket, mot ca. 10 tidligere (62). En annen veileder forteller at det var «masse sofagrupeer, litt sånn caféaktig» i publikumsmottaket før, folk skulle ofte «være der et par timer, kanskje prate med litt venner» (14). Kollegaen hennes supplerer: «Folk hadde med matpakkene sine og tok en kopp kaffe» (15). En annen veileder sier at de nå forsøker å unngå at folk bruker mottaket til andre formål enn dialog med NAV: «Vi serverer ikke kaffe, og det er ikke så koselig. Jeg tror det er kulturpåvirket at de går ut til NAV, der treffer de folk, de stiller et aller annet spørsmål. Da blir det en aktivitet i dagen. Det er ikke nødvendigvis et behov for å komme i publikumsmottaket» (33). Fra intervjuene framgår det også at man forsøker å begrense hvor lenge innbyggere oppholder seg i publikumsmottaket. Om en person for eksempel kommer et kvarter før en timeavtale, forteller en veileder at de spør om han eller hun kan gjøre et ærend, og så komme tilbake (31). En informant forklarer at det nå er færre folk i lokalet, mindre stress, og enklere å prate med innbyggere uten at andre overhører samtalen: «Det har blitt mye mer struktur nå. De som bruker PC-ene, bruker dem for å ta utskrift eller sende noe – det som NAV har tenkt de kan brukes til» (62). Ifølge informanten bidro koronaepidemien til å tydeliggjøre endringene i bruk av publikumsmottaket og til å disiplinere bruken av mottaket for dem som møtte opp. I den perioden slapp man bare inn én og én innbygger.

6.3.4 Veiledere ut på gulvet

En annen endring i publikumsmottakene, er ambisjonen om å fjerne skrankene slik at veilederne er ute i lokalet sammen med innbyggerne. Ved noen NAV-kontorer referer man nå til de ansatte ved publikumsmottaket som «sveveverter», noe som er betegnende for at de ikke står fast bak en skranke, men i stedet beveger seg rundt i lokalet. En veileder beskriver endringen fra å stå bak skranke, til å være ute i lokalet sammen med innbyggerne: «Når vi ikke har noen skranker, så føler

jeg at vi møter brukerne våre mer på deres nivå. Vi er mye mer likestilte enn før. Før, så føler jeg at det var mye mer ovenfra og ned fra NAV sin side. Mens nå, så ser de oss mer som mennesker enn ansatte i NAV, og det synes jeg er veldig ålreit» (14). Slik hun beskriver det, kan de tidligere skrankene oppfattes som et symbol på maktasymmetrien i møtet med NAV, som nå har blitt mindre fordi veilederne er ute på gulvet med innbyggerne, på samme nivå. En annen veileder mener at det har blitt mindre frustrasjon og aggresjon i mottaket etter at de fjerna skrankene: «Vi møter dem på en annen måte og hjelper dem på en annen måte. Vi rusler rundt med dem, kan sitte i sofaen og snakke med dem hvis det er rolig» (15).

6.3.5 Publikums-mottaket skal gi mindre bistand enn før

Mange veiledere trakk fram endringer i publikums-mottaket som det mest synlige symbolet på at kanalstrategien og digitaliseringa i NAV har vært vellykket. Når færre innbyggere møter opp i publikums-mottaket, er antakelsen blant ansatte at mange av dem har begynt å benytte digitale kanaler i stedet. Det er en antakelig én forklaring. En annen forklaring kan være at publikums-mottaket besvarer et smalere spekter av henvendelser nå enn før kanalstrategien, og at en del innbyggere derfor har lært at det er lite poeng i å oppsøke publikums-mottaket. Under intervjuene forteller veiledere en god del om hva de *ikke* skal bistå innbyggerne med i publikums-mottaket. Hovedtrenden er at det gis mindre umiddelbar bistand nå enn før. En veileder beskriver bistand i publikums-mottaket slik: «Det er ikke en arena for at man setter seg ned, snakker og sånn type dialog. Vi prøver mer på det praktiske å hjelpe folk videre» (31). En annen veileder sier: «Vi vet i dag at mange av dem som møter opp fysisk i et mottak og sier 'jeg trenger hjelp' blir henvist til kanalstrategien» (25).

På sett og vis kan man kanskje si at målet med kanalstrategien er å gjøre publikums-mottaket overflødig på sikt. Veiledere i publikums-mottaket bruker mye tid og krefter på digital bistand, slik at innbyggere i framtida ikke skal behøve å komme tilbake. Som vi beskrev i forrige kapittel, er et tydelig budskap at veilederne i publikums-mottaket skal bidra til å gjøre innbyggere «digitalt selvhjulpne». En av de ansatte uttrykker det slik: «Jeg opplever at vi har et veldig fokus på at vi skal prøve å hjelpe folk å heller velge digitale løsninger» (31). En veileder i publikums-mottaket forteller at en del av jobben hennes er å forsøke å forstå hva innbyggeren greier selv, noe som innebærer at man som veileder «ikke skal være altfor hjelpsom, ikke tenke at folk ikke kan. Du må tenkte at folk kan» (31). Samtidig legger hun vekt på at mange trenger digital hjelp og at hun og kollegaene skal «være der og hjelpe dem og lære dem litt opp, slik at de kan hjelpe seg sjøl» (31). Veiledere gir uttrykk for at et klart budskap om at de skal forsøke å begrense bistanden, ikke for at de ikke ønsker å bistå, men fordi de skal hjelpe innbyggerne til å bli selvhjulpne. Det kan se ut til at deres oppfatning er om de gir for mye hjelp i publikums-mottaket, så er det ikke i tråd med kanalstrategien.

En av målsettingene med kanalstrategien, er at innbyggerne skal ha planlagte møter med sin veileder, snarere enn å få veiledning i publikums-mottaket. I tråd med dette forteller en av veilederne at når de får spørsmål om sosialhjelpvedtak i publikums-mottaket, sender de som regel melding til veileder om å ta kontakt med innbyggeren for å sette opp en timeavtale. En av de ansatte i publikums-mottaket forteller at en slik praksis er særlig viktig for personer som har begrensede norskkferdigheter, fordi man da også kan booke en tolk som deltar på møtet: «Det er bedre at vedkommende får en timeavtale med tolk, sånn at ikke det blir noen misforståelser» (15). Å forklare sosialhjelpsvedtak ute i mottaket med andre innbyggere til stede, slik hun ofte gjorde tidligere, beskriver hun som ubehagelig og vanskelig. Hun kjente som regel ikke saken, og hun måtte forsøke å forklare vedtak hun ikke alltid forsto like godt selv, til innbyggere som ofte var skuffede og frustrerte (14). Slik sett synes hun det er bedre at man ikke går inn i sosialhjelpssakene i

publikumsmottaket, men heller henviser innbyggeren til veilederen, som ideelt sett kjenner innbyggeren bedre. Annen forskning viser også at innbyggere kan oppleve det som stigmatiserende og flaut å snakke med veiledere i publikumsmottaket, fordi andre kan overheøre hva som blir sagt (Magnussen, 2020: 70). Fra et slikt perspektiv, vil det også være bedre for innbyggere å møte sin veileder i mer skjermede omgivelser. Dersom innbyggere faktisk får tilgang til planlagte møter med veileder, fungerer kanalstrategien etter sin hensikt, men som vi vil vise under, kan det synes som det skjer i varierende grad.

Ansatte i publikumsmottaket henviser altså innbyggere til å ta kontakt med veiledere, slik at de potensielt kan få et planlagt brukermøte. I tillegg tar veiledere over mer av den praktiske bistanden. Tidligere hadde publikumsmottaket en slags sekretærfunksjon for de andre NAV-ansatte, forteller en avdelingsleder. Veiledere kunne henvise innbyggere til publikumsmottaket for at de skulle få praktisk bistand der. Slik er det ikke lenger: «Kanskje det største grepet vi har gjort, er at vi har sagt at dette må veilederen gjøre sjøl» (38). Lederen forteller at dersom en innbygger leverer papirsøknad i publikumsmottaket, har de praksis på at de systematisk sender beskjed til veilederen som følger opp innbyggeren. I neste omgang kan han eller hun kontakte innbyggeren og vise hvordan det digitale søknadssystemet fungerer. I tråd med dette sier en av veilederne ved kontoret at de får «tilsnakk» om de sender ikke-digitale innbyggere til mottaket for å levere noe. Til gjengjeld er tanken at innbyggerne skal få tettere oppfølging av veileder: «På den ene måten, så opplever vi nok at brukere kommer i publikumsmottaket og blir avvist. Men på den andre siden, fordi vi er så konsekvente med at veilederen sjøl skal gjøre oppgavene, så tror jeg at vi har tettere oppfølging enn det vi kanskje hadde før» (38).

Mange henvendelser som før ble besvart i publikumsmottaket, blir altså «rutet» enten til kontaktsenteret, nav.no, eller til veilederen som har ansvar for oppfølging av innbyggeren. I tillegg har også en god del av den *praktiske bistanden*, særlig opplæring i digitale verktøy, blitt flyttet fra publikumsmottaket til enkeltveilederne – til tross for at publikumsmottaket også driver mye med digital bistand.

6.3.6 Digital oppdragelse

Når veiledere snakker om jobben i publikumsmottaket, handler den ikke bare om praktisk bistand, men også om en form for *digital oppdragelse* (Breit et al., 2021: 7), som innebærer å motivere til bruk av digitale løsninger: «Jeg vet at det er folk som er syke, folk kan ikke, men det er mye prat om hva de ikke kan, istedenfor å prate om hva de kan. Vi jobber litt med veiledning for å snu tanker» (62). En annen veileder forteller at en del av jobben hennes er å forsøke å forstå hva innbyggeren faktisk greier selv. Hun beskriver hva hun gjør når hun bistår innbyggere med det digitale: «Det kan være at vi står ved siden av dem ved pc-en, være med og guide dem, hva de skal gjøre i forhold til kanskje å levere en digital søknad på sosialhjelp. Da er vi med dem i hele den prosessen, prøver å liksom dytte dem litt og hjelpe dem og se hva de kan» (31). Det hun gjør, er altså en blanding av å «dytte», «hjelpe» og å «se hva de kan». Hun skal bistå, men hun skal også motivere innbyggere til å forsøke selv, ut ifra den kunnskapen hun mener at de har.

En veileder sier at de i publikumsmottaket hovedsakelig hjelper innbyggere med selvbetjeningsløsninger på PC, men hun legger til at «vi svarer kanskje på litt mer inn vi burde – vi bruker skjønn» (15). Sitatet er talende, fordi veilederen synliggjør at hun i stor grad skal begrense hvilke spørsmål hun besvarer i publikumsmottaket. Hovedregelen er at hun ikke går inn i saken og heller viser innbyggeren videre, men hun gjør altså skjønnsmessige unntak innimellom og «hjelper dem der og da». For eksempel gjør hun det dersom hun ser at en person ikke snakker så mye norsk, noe som kan gjøre det vanskelig å ringe til 55 55-nummeret: «Da vurderer vi det til at det er

mer hensiktsmessig at vi hjelper dem der og da, og sjekker for dem (...) enn at de må ringe til telefonnummeret og ikke kunne gjøre seg forstått» (15).

Veilederne i publikumsmottaket beskriver bedømmelsen av innbyggernes evner til å *forsøke selv* som en viktig skjønnsmessig vurdering. Spørsmålet er hvor mye bistand de skal gi: «Det er selvbetjeningsløsning i prinsippet, men det gjelder ikke alle» (62). Vertene i publikumsmottaket får mange henvendelser, og det er bare to stillinger, forklarer en av veilederne, derfor blir de som jobber der, oppfordret til å henvise eller veilede innbyggere til andre plattformer hvor de kan skaffe seg informasjon, slik som NAV.no. Samtidig foretar de skjønnsmessige vurderinger basert på språkferdigheter, alder, helse og digitale evner. En veileder forklarer at de ønsker at innbyggerne forsøker å gjøre ting selv, men det kan gjøres unntak, i alle fall første gang en innbygger ber om hjelp. For eksempel traff han nylig en eldre dame med afrikansk bakgrunn som skulle levere skattemelding. Han tar henne med til PC'en, men hun insisterer på at han skal gjøre det for henne, for hun er 70 år. Han sier til henne at han kan gjøre det denne gangen, men han legger til at *neste gang* skal hun forsøke å gjøre det selv. «Det er ikke for å være slem mot deg» (62), sier han til henne. Han mener at det er til hennes eget beste når han «pusher» henne til å prøve selv.

6.3.7 Varierende grad av veiledning om statlige og kommunale tjenester

Muligheten til å få mer individuell veiledning i publikumsmottaket om ytelser har blitt betydelig begrensa etter innføringen av kanalstrategien, ut ifra tanken om at slik veiledning bør foregå i dialogen i planlagte brukermøter. Samtidig viser vårt datamateriale at rommet for veiledning varierer en god del ved publikumsmottakene. Slik variasjon gjenspeiler at kanalstrategien har blitt implementert i ulik grad ved ulike kontorer (Fossestøl et al., 2020). Ved enkelte publikumsmottak har alle muligheter til å slå opp i fagsystemer blitt fjernet (Fossestøl et al., 2020: 55), noe som innebærer at de ansatte der ikke kan hente fram informasjon om innbyggers sak. Andre steder har veiledere delvis eller full tilgang til fagsystemene.

Som så ofte i NAV-systemet, er det nødvendig å skille mellom veiledning og informasjon om statlige og sosiale ytelser. Dersom innbyggere kommer i publikumsmottaket og spør om *statlige ytelser*, blir de ofte vist videre til kontaktsenteret eller til NAV.no, hvor de ansatte har særlig ekspertise på statlige ytelser. Det varierer imidlertid mellom kontorene hvor mye veiledere går inn i spørsmål om statlige ytelser i publikumsmottaket. Ved ett av NAV-kontorene har man en veileder som er dedikert til spørsmål om statlige ytelser, noe som synliggjør at en del slike spørsmål fortsatt blir besvart i enkelte publikumsmottak. Veilederne i publikumsmottaket kan gå inn og sjekke noe informasjon i de statlige fagsystemene. De kan dermed hjelpe med å tolke og forklare vedtak eller forklare hva slags dokumenter som mangler.

For innbyggere som har spørsmål om *sosiale tjenester*, finnes det tre ikke-digitale kommunikasjonskanaler til NAV, med mindre innbyggere har direktenummer til sin veileder: kontaktsenteret, publikumsmottaket eller ansikt-til-ansikt-møter med veileder. Som nevnt tidligere får innbyggerne begrensa individuell veiledning om sosialhjelp ved å ringe kontaktsenteret. Derfor er publikumsmottaket en viktig kanal inn til NAV når innbyggere har spørsmål om sosiale tjenester. Ved alle kontorer kan veiledere gi generell informasjon og veiledning om sosialhjelp, uten å gå inn i selve saken. Det som ser ut til å variere mer, er hvorvidt NAV-ansatte i mottaket kan gå inn i det kommunale fagsystemet og få tilgang til opplysningene i saken, slik at de kan gi individuell veiledning. Ved ett av kontorene har veiledere i publikumsmottaket i prinsippet ikke tilgang til det kommunale fagsystemet fordi de ikke står bak skranker med PC'er, men de kan unntaksvis gå til nødvakta som sitter i tilknytning til lokalet og be dem sjekke fagsystemet på sin PC. Ved de to andre kontorene forteller veiledere imidlertid at de har tilgang til PC og kan gå inn i det kommunale

fagsystemet («Fasit») i publikumsmottaket. Det innebærer at de kan gå inn og «tolke selve vedtaket», som en av de ansatte beskriver det. Selv om det er noe variasjon, er hovedtrenden at muligheten for individuell veiledning i publikumsmottaket, har blitt begrensa etter innføring av kanalstrategien.

6.3.8 Bruk av tolk i publikumsmottaket

Dersom det er vanskelig å kommunisere med en innbygger i publikumsmottaket har de ansatte der anledning til å benytte seg av telefontolk. Få av dem vi har snakka med, benytter denne muligheten. To veiledere i publikumsmottaket som jobber sammen, er kjent med at de har mulighet til å ringe for å få tak i tolk på telefonen i akutte tilfeller, men de har aldri gjort dette. De forteller at de synes det er bedre at det settes opp en samtale med veileder med tolk, slik at innbyggeren skal slippe å forklare seg foran fremmede i publikumsmottaket. En annen veileder forteller imidlertid at hun bruker telefontolk på publikumsmottaket: «Jeg har ikke noe problem med å si til brukene: bare sitt i 10 minutter mens vi venter for å få en tolk på telefonen – og da er det avklart. Hvis det er hindring med tanke på språket, tilbyr jeg tolk med en gang» (33). Veilederen opplever at det er lett å få tak i telefontolk, særlig fra de største språkgruppene, og at tolkene som regel er relativt raskt tilgjengelige. Telefontolk i mottak kan være et supplement til planlagte brukermøter med tolk, særlig for å avklare praktiske og akutte spørsmål. Alternativet kan bli at man bruker fremmede i mottaket som tolk, slik en av innbyggerne vi intervjuet, forteller at hun har gjort.

6.3.9 Innbyggere: Et fåtall har erfaring med publikumsmottaket

Majoriteten av innbyggerne vi har snakka med har ingen eller lite erfaring med publikumsmottaket. Det kan ved første øyekast virke overraskende. Som vi beskriver over, forteller veiledere at det ofte er personer som har begrensede norskkunnskaper som møter i publikumsmottaket. Det er flere årsaker til at flere i utvalget vårt lite erfaring med publikumsmottaket. Den ene er at noen av dem får tett oppfølging fra sin veileder, og dermed har andre kanaler til NAV, slik som direktenummer, i tillegg til at de får god veiledning direkte fra veileder. De har lite behov for å bruke publikumsmottaket. Den andre årsaken er at en del av dem greier fint å kommunisere digitalt med NAV, og derfor ikke har behov for å bruke publikumsmottaket for å komme i kontakt med NAV.

Blant dem vi har snakka med, er det om lag én tredjedel som har erfaring med publikumsmottaket. Innbyggere som har liten erfaring med publikumsmottaket, har varierende erfaringer. Noen av dem var i kontakt med publikumsmottaket helt i starten, før kontakt med veileder var etablert. Etter det har de hatt planlagte brukermøter med veileder, i tråd med målsettingen i kanalstrategien. En annen informant forteller at hun var på publikumsmottaket en gang for mange år siden, første gang hun hadde kontakt med NAV. Etter dette har hun aldri vært der, men hun har heller aldri møtt veilederen sin. Enkelte andre har vært i publikumsmottaket, fått bistand til å sende søknad digitalt, og deretter ikke hatt behov for å komme tilbake. Dette er eksempler på at digital bistand fra NAV kan fungere godt, og at slik bistand kan redusere behovet for å komme tilbake i publikumsmottaket.

Blant innbyggere med mer erfaring fra publikumsmottaket, er det gjerne to årsaker til at de møter opp i publikumsmottaket. For det første er det noen som har vært på publikumsmottaket for å få kontakt med veileder. En informant forteller at sønnen hennes drar på NAV-kontoret for å be veileder om å ta kontakt med henne når hun har behov for det. Andre informanter forteller at de tidligere dro i publikumsmottaket i håp om å få møte sin veileder der og da. Som vi så over, er en av endringene i publikumsmottaket at man skal unngå unødig drop-in. I tråd med dette forklarer en av informantene at sist hun dro til publikumsmottaket, ble hun ikke sluppet inn, men ble bedt om å ringe kontaktsenteret. Som hun sier, har denne utviklingen blitt sterkere med koronapandemien:

Hvis du møter fysisk opp på kontoret, særlig siden korona startet, så er det ikke sånn som det en gang var. Nå blir du ikke sluppet inn en gang. Og denne vekteren du møter utenfor, bare spør deg – hva skal du gjøre? Har du timeavtale? Har du møte? Så du får på en måte ikke snakke med noen. Du kommer ikke noen vei uten møte (...) Du blir ikke sluppet inn. Du får bare beskjed om å ringe 55 33 (68).

For det andre er det noen som drar til publikumsmottaket for å levere søknad i papirformat. Flere av informantene forteller også at de trenger hjelp til å fylle ut søknadene. Én av informantene forteller for eksempel at hun er der hver måned for å få hjelp til å søke om sosialhjelp. Hun har ikke BankID, snakker lite norsk, og har behov for bistand til å fylle ut selve skjemaet. Hun synes det er tidkrevende og følelsesmessig vanskelig å være avhengig av hjelp fra NAV-ansatte hver måned, men hun opplever at hun ikke har noe valg.

Informantene har noe varierte erfaringer med bistanden de har fått i publikumsmottaket. Noen av dem opplevde at de fikk god hjelp, slik denne informanten illustrerer: «Det gikk veldig bra, fikk raskt hjelp, siden jeg var veldig ukjent med å bruke pc og data». (83), En annen informant forteller at hun tidligere var mye på publikumsmottaket fordi hun ikke kunne norsk og derfor trengte hjelp til å fylle ut søknader. Hun sier at selv om hun var fornøyd med bistanden hun fikk, opplevde hun at prosessen var tidkrevende:

Jeg har fått hjelp hver eneste gang, men det tok tid, fordi de som skal hjelpe meg må hjelpe andre før meg, og det er en del kø, og så var det få ansatte. Det er ikke noen kritikk. Jeg måtte vente en del, men jeg fikk hjelp til slutt. Det raskeste er å gjøre ting på egen hånd, sånn som jeg gjør det nå (34).

Etter hvert har hun lært å sende søknad digitalt, derfor trenger hun ikke å møte i publikumsmottaket lenger. En av de andre informantene forteller at en gang hun var på publikumsmottaket for å få hjelp til noe praktisk på pc, fikk hun en følelse av at de ikke ville hjelpe henne fordi de hadde altfor mye å gjøre. Slike beskrivelser er i tråd med det NAV-ansatte forteller om at det tidligere var svært hektisk og lange køer i publikumsmottaket. En av informantene opplevde det også som vanskelig å skulle motta hjelp foran de andre som var til stede på publikumsmottaket: «Det var litt flaut å stå i køa og tenke alle andre går forbi deg og klarer det selv, somaliere, arabere og andre nasjonaliteter, da. Det var litt flaut. (...) Jeg følte at jeg var en person med mangler» (34). Opplevelsen handler altså ikke bare om kvaliteten på hjelpen, men følelsen av å bli observert av andre og av å komme til kort.

6.3.10 Tredjepartene: Lavterskeltilbudet som forsvant?

Det er variasjon mellom de tre NAV-kontorene når det gjelder åpningstider på publikumsmottaket, og det er også variasjon i hva slags hjelp de gir innbyggerne. Det er likevel slik at flere av tredjepartene, uavhengig av hvor de befinner seg, eksplisitt løfter fram at det hadde vært behov for et lavterskeltilbud, et sted hvor du kan komme «med selv de enkleste spørsmål» (41). Dette behovet tydeliggjøres også implisitt av andre tredjeparter, gjennom fortellinger om hva de bistår innbyggerne med, som de til dels mener at NAV burde ha tatt seg av. Selv om ikke alle tredjepartene har inngående kjennskap til kanalstrategien, er det noen som erfarer at behovet for hjelp har økt de siste årene, slik denne informanten påpeker: «Det virker ikke som de får spesielt mye hjelp [på NAV] og at det har blitt mindre og mindre – mens jeg har jobbet her i hvert fall» (42). Andre informanter har kjennskap til kanalstrategien og mener at endringene de ser, er en konsekvens av begrensninger i publikumsmottaket: «Det er jo klart at da ble jo etterspørselen til oss større» (44).

En av de andre tredjepartene beskriver endringen i publikumsmottakene slik: «Ganske raskt etter kanalstrategien, så endret det seg. Nå er det veldig stille. Veldig få. Det sitter kanskje en eller to pent på en stol og venter» (43). I tråd med våre beskrivelser over, observerer hun at det er mange færre som møter opp fysisk, at NAV har nedbemannet i publikumsmottaket, at det er mindre tilgang til teknisk utstyr, og at innbyggere sjelden får prate med veileder. Hun er ikke utelukkende kritisk til slike endringer, fordi hun ser at de kan bidra til å effektivisere NAVs tjenester. Samtidig er hun nysgjerrig på om forandringene i publikumsmottaket og «overgangen til 55 55 33 33» har gitt veilederne «mer arbeidsro», om det faktisk har ført til at NAV har «fått bedre tid til å følge opp de som faktisk trenger det. Har det blitt mer kvalitet på oppfølgingen?». Enkelte tredjeparter gir uttrykk for at det er behov for betydelig utvida åpningstider i publikumsmottaket. Andre tredjeparter snakker ikke direkte om publikumsmottaket, men de gir uttrykk for at innbyggerne trenger et lavterskeltilbud der de kan få praktisk hjelp, som hjelp til å fylle ut skjemaer og å logge inn, og informasjon om hva slags dokumentasjon de trenger å skaffe. En av informantene forklarer:

Jeg tenker at en enkel løsning hadde bare vært en mottaksgreie, si fra 9 til 12 hver dag, hvor folk kunne spurt om litt sånne ... Jeg sier ikke at de skal gå inn i komplekse saker. Men et brev de ikke forstår, hjelpe dem å logge inn – mange av dem kjenner ikke funksjonene på NAV sine sider (21).

En av de bibliotekansatte sier at et lavterskeltilbud gjerne kunne likne på biblioteket, hvor innbyggere har tilgang til PC, men hvor det i tillegg hadde vært noen med mer tid og kompetanse til å bistå i NAV-relaterte spørsmål. Tredjepartenes beskrivelser minner i stor grad om publikumsmottaket i NAV – til dels slik det er i dag, men i alle fall slik det fungerte tidligere. Når noen av tredjepartene har inntrykk av at et slikt tilbud ikke eksisterer, er det i et uttrykk for at de møter innbyggere med behov som ikke blir dekket av publikumsmottakene eller de andre kanalene i NAV.

6.4 Fysiske møter

I sin personbrugerundersøkelse skriver NAV at «møtet med veileder ved NAV-kontoret er noe av det brukerne er mest fornøyde med» (Nyberg et al., 2021: 12). Blant innbyggerne vi snakka med, har de som har tett oppfølging, jevnlig fysiske møter og tett dialog med veileder, et positivt syn på kommunikasjonen med NAV. Tilsvarende uttrykker de innbyggerne som sliter med å få kontakt med veileder, og som har hatt få eller ingen fysiske møter, mest misnøye med NAV. Flere av veilederne gir uttrykk for at ansikt-til-ansikt-møter er deres *foretrukne* form for kommunikasjon med innbyggere, og tredjeparter mener at mange innbyggere med fluktbakgrunn, har stort behov for ansikt-til-ansikt-møter. Det er altså en samstemthet blant informantgruppene om at fysiske møter er viktige. En årsak til at det er spesielt viktig med ansikt-til-ansikt-møter med målgruppa for vårt prosjekt, er at mange av dem har behov for tolk i møtet med NAV.

En av målsettingene med kanalstrategien, er at det skal frigjøres ressurser til planlagte brukermøter. Som vi skrev over, ønsker man at flere som tidligere møtte opp i publikumsmottaket, nå får snakke direkte med sin veileder. Selv om det er samstemmighet blant informantgruppene om viktigheten av fysiske møter, peker særlig tredjeparter på at det er et relativt stort, udekket behov for fysiske møter blant innbyggere med fluktbakgrunn. Vi ser også at det er opp til hver enkelt veileder å bestemme når og hvorvidt fysiske møter er ønskelige og mulige å gjennomføre. Beslutningen avhenger i sin grad av om veilederen jobber med tett oppfølging eller har store brukerporteføljer (se også Fossestøl et al., 2020).

6.4.1 Relasjonsbygging, oppfølgingsbehov og tema for samtalen

Mange veiledere gir uttrykk for at fysiske møter er viktige for relasjonsbygging, noe som er en grunnstein i sosialt arbeid. Når veiledere skal forstå innbyggers ønsker og behov, kan det være en fordel at de kan se innbyggernes kroppsspråk og tonefall (se også Thorbjørnsrud et al., 2022: 78). En veileder forklarer at man mister en god del informasjon når man bare snakker med folk digitalt: «Man går glipp av det her med kroppsspråk, mimikk» (67). En veileder sier at hun helst vil «snakke med alle fysisk, for å vite hvem de er og huske ansiktet deres» (53). En annen veileder beskriver det slik: «Det er bedre å møte folk og kjenne dem, å vite hvem jeg snakker med, hvem er du? (...) Det handler også om å vise dem respekt, vise dem tillit, vise dem at de blir hørt» (54). En veileder sier at hun mener slike møter er grunnleggende i menneskelig kommunikasjon: «Jeg tror ikke det kommer til å forsvinne. Det kommer aldri til å bli den samme kvaliteten [med andre kommunikasjonsformer] som å ha den fysiske kontakten eller ansikt-til-ansikt. Det kan vi ikke erstatte» (66). Hun forteller at noen innbyggere har lite tillit til NAV og institusjoner generelt. De kan oppleves som aggressive over telefonen, men aggresjonen forsvinner som regel raskt når hun møter dem ansikt-til-ansikt. Hun har altså erfart at fysiske møter kan virke konfliktdepende. Hun legger til at en del av arbeidet hun gjør som veileder, er å jobbe for å motivere innbyggerne, og at den biten av jobben også er lettere å få til ansikt-til-ansikt.

Veiledere vurderer hvorvidt det er behov for fysiske møter ut ifra formålet med dialogen og hva slags oppfølgingsbehov innbyggeren har. En veileder forklarer at fysiske møter kan være spesielt viktige når hun forstår at innbyggeren er en person hun kommer til å ha mye kontakt med: «Jeg tenker at de som trenger mer langvarig og omfattende hjelp, der er det veldig fint med [fysiske] samtaler» (67). Noen av veilederne forteller at de ofte benytter seg av fysiske møter når de skal snakke med innbyggerne om noe de oppfatter som komplekst eller dersom de skal ha en «tung samtale» (24), for eksempel om et avslag (se også Berg et al., 2022: 53). En annen veileder forteller at selv om det kan være greit å avklare praktiske ting gjennom digitale kanaler, er det først når man møtes fysisk at man kommer under overflaten i samtalen: «Vi greier stort sett å få avklart det viktige [per telefon], sånn skal jeg sende inn denne søknaden – ja eller nei? Men jeg får ikke fulgt opp kvalitativt, hvordan går det egentlig, og hvordan går det hjemme?» (67).

6.4.2 Spesielt viktig i starten

Tidligere forskning tyder på at veiledere mener at digital kommunikasjon generelt fungerer bedre når veiledere og innbyggere allerede kjenner hverandre, og at fysiske møter derfor er spesielt viktige i starten av en veiledningsrelasjon (Berg et al., 2022: 54-55; Røhnebæk & Løberg, 2021: 34). Vår studie bekrefter slike funn. Ofte gjennomfører veiledere en kartleggingssamtale med innbygger og en plan for videre oppfølging i den innledende fasen. For at planen skal gjenspeile innbyggerens faktiske ønsker og evner, forteller veiledere at det er viktig å bli kjent og å utvikle tillit slik at innbyggere skal kunne medvirke på en reell måte: «Jeg tror du er nødt til å ha et sånt tillitsgrunnlag i bunnen eller en relasjon i bunnen hvis du skal bistå folk til å åpne opp for hva som er deres ønsker, hva som er deres drømmer – det kan du ikke gjøre på en digital flate» (13). Det kommer også fram i intervjuene med innbyggere at fysiske møter i starten av en veiledningsrelasjon har stor betydning for dem i den videre dialogen med NAV. En innbygger sier for eksempel: «Jeg syns det første møtet bør være fysisk, fordi man da blir kjent med hverandre. Vi kjenner hverandre bedre, og komfortsonen blir bedre. Men etter det, når man har blitt kjent med sin veileder, kan man sende meldinger» (39). Hun forteller at etter at de har blitt kjent, foregår mye av den daglige kontakten via SMS, e-post, eller videomøter.

6.4.3 Bøte på språklige og digitale utfordringer

Noen veiledere peker på at personer som har utfordringer med å snakke norsk eller med å benytte digitale kanaler har behov for fysiske møter «i langt større grad enn befolkninga for øvrig» (1). Fysiske møter er spesielt viktig når det er behov for tolk i dialogen med NAV. En veileder forteller for eksempel at hun innkaller til fysiske møter med tolk når hun snakker med en innbygger på telefonen og opplever at vedkommende ikke forstår. Selv om direktenummer kan være en viktig kommunikasjonskanal, særlig for praktiske avklaringer, har den noen begrensninger. Noen av innbyggerne forteller at det er vanskelig å formidle hvilke behov de har over telefonen. En av tredjepartene har erfart at det er vanskelig for innbyggere å si ifra over telefonen til veileder når de ikke forstår. Det kan føre til at veileder tror at innbyggere har mottatt viktig informasjon, når de i realiteten ikke har forstått budskapet. Fysiske møter altså spesielt viktige fordi det ofte er behov for tolk for å sikre at innbyggeren forstår informasjon fra NAV. Materialet vårt tyder på at det varierer hvor mye veiledere bruker tolk.

Fysiske møter er også viktige for digital veiledning. Som vi har nevnt tidligere, er det i stor grad enkeltveiledere som tar jobben med å hjelpe innbyggere til å bli mest mulig digitale. For å gjøre det, er det ofte nødvendig med fysiske møter. En veileder forteller at hun gjerne innkaller til fysisk møte for å vise innbyggerne noe på datamaskinen: «De greier ikke å få til et eller annet som vi krever at de skal få til, de har for eksempel ikke noen til å hjelpe seg med å søke digitalt og får det ikke til. Eller får ikke til å laste opp dokumentasjon, får ikke til å søke om bostøtte» (53). Det enkleste da, er å sitte side ved side og utføre oppgaven sammen.

6.4.4 Fysiske møter kan legge grunnlag for digital kommunikasjon

Når veiledere har mindre porteføljer og mer tid til å møte innbyggere fysisk, kan det i neste omgang bidra til at innbyggere i større grad greier å benytte seg av digitale kanaler. Da blir digitale kanaler et supplement til fysiske møter, uten å erstatte dem. En leder beskriver dynamikken mellom tilgjengelighet og bruk av digitale kanaler slik: «Jeg ser at de som har hatt færre folk de har fulgt opp, og vært mer tilgjengelig, de bygger de beste relasjonene, og de kan også kommunisere på begge flater, fordi innbyggerne er klar over at hvis det oppstår et eller annet, så setter vi oss ned og snakker sammen» (13). Noen av innbyggerne som får tett oppfølging forteller om liknende erfaringer. Dersom de ikke mestret digital kommunikasjon i utgangspunktet, har veilederne gitt dem opplæring og kommunisert med dem gjennom andre kanaler inntil de ble tilstrekkelig trygge til å bruke de digitale kanalene. Eksempelvis kan de spørre veileder om utfylling av et elektronisk skjema hvis det er noe de ikke skjønner, på telefon eller i fysiske møter: «Første gang var jeg litt usikker. Så jeg ringte henne, og hun sa okay, jeg skal hjelpe deg» (82). Når det er tett dialog og en tillitsrelasjon i bunn, kan veiledere trygge innbyggere på at de bruker digitale kanaler riktig, og de vet at de får bistand hvis de har behov for det. Liknende funn kommer også fram i NAVs personbrugerundersøkelsen om hvorfor innbyggere ønsker kontakt med NAV-ansatte. Der påpekes det at en eller annen form for direkte kontakt med NAV-veileder framfor å bruke digitale løsninger, kan bunne i et behov for å «få en bekreftelse på om en har gjort noe riktig eller galt på nav.no, spørsmål om en har forstått hvilke regler som gjelder i ens konkrete situasjon, samt spørsmål om søknaden er mottatt og når det kommer svar» (Nyberg et al., 2021: 26). Funnene herfra og i vår undersøkelse tyder på at fysiske møter støtter opp under bruk av digitale kanaler.

6.4.5 Størrelsen på porteføljen

Tidligere i kapittelet viste vi hvorvidt veiledere gir innbyggere sitt direktenummer, ser ut til å avhenge av antallet innbyggere han eller hun følger opp. Tilsvarende ser ut til å gjelde for fysiske møter. De veilederne som har stillinger som innebærer tett oppfølging av få innbyggere, har naturligvis bedre forutsetninger for å benytte fysiske møter i sin arbeidshverdag. En veileder peker på at det høye

antallet personer i porteføljen hennes er en barriere mot bruk av fysiske møter. Det innebærer at det er mange innbyggere hun aldri har møtt: «Hvis jeg skulle fått bestemme sjøl, så hadde jeg snakka med alle ansikt-til-ansikt. Da hadde jeg tatt min egen portefølje, og så hadde jeg kalt inn hver eneste person til et møte. Det hadde vært min foretrukne måte å jobbe på. Men da forutsetter det at jeg har tid til det» (53). En annen veileder forteller tilsvarende at hun har 180 innbyggere i sin portefølje, og da er det vanskelig å gjennomføre fysiske møter med alle dem som har behov for det, eller ber om det (46). Samtidig som veiledere understreker viktigheten av fysiske møter med innbyggere som har begrensede norskferdigheter, ser vi at veiledere ved kontorer som ligger i områder hvor det er mange innbyggere med innvandrerbakgrunn, i snitt har betydelig større porteføljer enn andre steder (Djuve & Tronstad, 2011). Det innebærer at veiledere som betjener innbyggere som har størst behov for fysiske møter, antakelig har de dårligste forutsetningene for å kunne tilby slike møter.

6.4.6 Fysiske møter - et knapt gode?

Noen av innbyggere forteller at de har behov for å møte veilederen sin oftere enn de får mulighet til. Enkelte forteller at de ikke vet hvem veilederen er. En informant sier for eksempel: «Jeg har ikke vært innom NAV eller snakka med min saksbehandler i NAV på tre år» (69). En innbygger forteller at opplevelsen han har av å være overlatt til seg selv, forsterkes av at han ikke vet hvem veilederen i NAV er. En annen informant forteller at hun i løpet av de fem årene hun har fått sosialstønad, bare har truffet en midlertidig veileder én gang, og at hun aldri har truffet sin egentlige veileder (64).

Det er ofte avgjørende med tolk for at innbyggere med fluktbakgrunn skal forstå informasjon fra NAV. Hovedutfordringen er ikke nødvendigvis at NAV er motvillig til å bruke tolk. Det som er utfordringen, er at innbyggerne ikke får tilstrekkelig planlagte fysiske møter – med tolk. En tredjepart beskriver det slik: «Det er flere klienter som kommer til oss og forteller at de har bedt om møte, men at de ikke får møte. Og det er ikke nødvendigvis at de ikke får til møte med tolk, men de får ikke møte. NAV vurderer at det ikke er nødvendig» (43).

Veien til et fysisk møte kan være kronglete. For eksempel forteller en informant at hun ønsker veiledning om hvilke rettigheter hun har som aleneforsørger. Fordi hun har behov for tolk, ønsker hun et fysisk møte. Hun har ringt kontaktsenteret gjentatte ganger og bedt om å få snakke med sin veileder, men veileder har ikke ringt tilbake. Til slutt ba hun sin rådgiver i introduksjonsprogrammet om hjelp. Da rådgiveren henvendte seg til NAV på hennes vegne, resulterte det endelig i at veileder tok kontakt via telefonen. Veileder inviterte henne ikke til et møte, men ba henne om å sende inn ulike typer dokumentasjon. Fordi informanten hadde behov for tolk, opplevde hun denne telefonkontakten som utilfredsstillende: «Hvis jeg i det minste hadde hatt anledning til å ha et møte med henne hvor hun hadde bestilt en tolk til meg, slik at jeg kunne formidle til henne hva jeg har behov for» (83). Da vi gjennomførte intervjuet, hadde hun endelig fått en avtale om å møte veilederen fysisk. En annen innbygger forteller at han etter en periode med arbeidsledighet, ønsket et fysisk møte med veileder. Veilederen mente de kunne snakkes på telefon i stedet (antakelig også på grunn av koronarestriksjoner), men etter at innbyggeren gjentok at han ville treffes ansikt-til-ansikt, etterkom veilederen innbyggerens ønske. Siden har innbyggeren stort sett møtt veilederen ansikt-til-ansikt, fordi han har insistert på at han ønsker slike møter.

Både denne og andre fortellinger tyder på at innbyggere enkelte ganger må være pågående og utholdende for å få fysiske møter med veileder, og at veileder kan ha andre vurderinger av behovet for fysiske møter enn innbyggerne selv. En tredjepart forteller at hun har opplevd at veileder sier at det ikke er nødvendig med et fysisk møte, selv om innbyggeren mener hun har behov for det. Ofte har veileder gitt innbyggeren råd og informasjon via et vedtak eller over telefonen, og anser det for

å være tilstrekkelig. Samtidig forstår ikke innbyggeren hva NAV krever og hva som må gjøres, og har behov for et møte med tolk for å få klarhet i det. For eksempel forteller en tredjepart om ei kvinne som hadde kommet som flyktning til Norge, som var alene med to små barn og var uten inntekt. NAV kommuniserte med ei venninne av innbyggeren som snakka norsk, i stedet for å kalle inn til et fysisk møte med tolk:

Da jeg kom inn i bildet også, var de [NAV] ganske avvisende. På vegne av klienten ba jeg om at hun kunne få et møte med tolk nå, for hun syntes det var så vanskelig, NAV svarte at hun må levere den dokumentasjonen vi har bedt om. Og jeg fortsetter å si: Hun vet ikke hvordan hun skal gå fram for å hente skattemeldingen sin. Hun trenger veiledning (43).

Igjen blir det tydelig at innbyggere noen ganger har behov for et møte for å forstå hva slags dokumentasjon de skal levere. Selv om NAV formidler dette via andre kanaler, er det ikke alltid tilstrekkelig. Det andre poenget er viktigheten av å få kommunisere med NAV direkte, framfor å gjøre det via en venn, nabo eller liknende.

Som vi har vist, er det ikke alltid like enkelt for innbyggere å få tilgang til fysiske møter dersom ikke veiledere mener at det er behov for det. En av lederne mener at NAV bør gi innbyggerne enkel tilgang til fysiske møter ved at de selv kan gå inn og booke timer i kalenderne til sin veileder på nett: «Det vet jeg sitter langt inne hos veldig mange, men jeg tror det vil bedre brukerreisen til folk, og ikke minst gi innbyggerne en større opplevelse av å bli møtt med respekt. Du booker det meste nå på nett, og da mener jeg at vi i NAV også burde legge opp til en sånn ordning» (13). Det han beskriver, minner mye om hvordan man kan booke time digitalt for eksempel hos mange leger. Informanten mener at man har begynt å jobbe med en slik løsning, men ingen av de andre vi snakka med, nevnte noe liknende.

6.4.7 Skjønnsmessige vurderinger

Når vi spør veiledere om hvordan de vurderer hvem som skal ha fysiske møter, gir de uttrykk for at det i stor grad er en skjønnsmessig vurdering. Det er de selv som bestemmer om de skal ha ansikt-til-ansikt-møter. En veileder mener også at ledelsen tydelig signaliserer at fysiske møter er viktige: «Jeg vet at alle NAV-kontorer er opptatt av å møte brukere, det er noen av brukerne som trenger å møte ansikt-til-ansikt, vi får beskjed hele tida fra ledere om at det er veldig viktig» (54). For veiledere som jobber med tett oppfølging, er det tydelig en del av deres arbeid består i å møte innbyggerne fysisk. Men for de fleste NAV-veiledere som har store porteføljer, finnes det ingen klare retningslinjer for når innbyggere skal få fysiske møter – på samme måte som det ikke finnes slike retningslinjer for når innbyggere skal få direktenummer til sin NAV-veileder. En av informantene peker på at man bør jobbe mer målretta med å lage rutiner for når veiledere bør bruke fysiske møter (67).

6.5 Skriftlig informasjon fra NAV

I 2018 mottok litt over halvparten av de innbyggerne som var i kontakt med NAV, brev fra NAV eller de sendte selv brev til NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018a: 6). Brev er altså fremdeles en viktig kommunikasjonsform mellom NAV og innbyggerne, selv om andelen som mottar og sender brev har sunket de siste årene. Samtidig tyder en undersøkelse på at brev er den minst foretrukne kommunikasjonskanalen blant innbyggere som har kontakt med NAV (Hansen et al., 2018: 77). Et ekspertutvalg som undersøkte brukernes møte med NAV, konkluderer blant annet med at «det største potensialet for forbedring av brukeropplevelser er å sikre at informasjonen fra NAV til brukerne blir bedre» (Vågeng et al., 2014: 9). En av anbefalingene ekspertutvalget kommer med,

er å forenkle informasjonen i brev fra NAV. Vårt empiriske materiale peker i samme retning. Vi har allerede sett på noen utfordringer med digitale brev i kapittel 5.

Empirien i de følgende avsnittene handler om skriftlig informasjon mer generelt. Som vi vil vise, kan den skriftlige informasjonen fra NAV utgjøre en viktig barriere i kommunikasjonen mellom innbyggere med fluktbakgrunn og NAV, som i sin tur gjør at innbyggere kan gå glipp av rettigheter. Disse utfordringene synliggjør, nok en gang, hvor viktig det kan være med fysiske møter med tolk når NAV skal kommunisere viktig informasjon til personer i målgruppa.

6.5.1 Viktig informasjon blir ikke lest og forstått

Brev fra NAV inneholder ofte svært viktig informasjon, som for eksempel en innvilgelse eller et avslag på en søknad, når en klagefrist går ut, hvilke dokumenter som mangler for at søknaden skal kunne behandles, og hvilke vilkår innbyggeren må oppfylle for å motta en ytelse. Det er imidlertid ikke gitt at innbyggere forstår brevene de får fra NAV. En av de NAV-ansatte sier følgende: «Jeg er hellig overbevist om at det er veldig mange personer som får vedtak i posten fra NAV, som ikke forstår, rett og slett» (1). En veileder forteller at hun vet at mange innbyggere ikke leser vedtakene de får tilsendt: «Og så kan vi spørre: hva handler det om? Handler det om manglende interesse eller handler det om at de ikke forstår? Handler det om at norsknivået er for dårlig? Handler det om at språket som vi bruker i vedtakene, er for vanskelig?» (38).

Utfordringer med å forstå skriftlig informasjon fra NAV, enten den kommer digitalt eller i posten, er noe tredjepartene opplever at kjennetegner de innbyggerne de hjelper, slik denne informanten påpeker: «Og så er det enten et avslag eller et godkjent vedtak, med masse skrift. Da kan du forestille deg en familie som har bodd i Norge i ett år – hvordan skal de kunne lese et så tungt brev?» (52). En av de bibliotekansatte sier at hun og kollegaene selv synes det kan være vanskelig å forstå informasjonen fra NAV: «Vi lurte jo sjøl også noen ganger. Det er ikke alltid entydig og enkelt og lett å forstå» (12).

En av tredjepartene illustrerer utfordringene med å forstå skriftlig informasjon ved å vise til et eksempel. En person tredjeparten bisto fortalte at han deltok i et program som innebærer tett oppfølging fra NAV, men da tredjeparten satte seg inn i den skriftlige korrespondansen, kom det fram at deltakeren ifølge NAV hadde takket nei til programmet. Det framkom i et brev NAV sendte til innbyggeren at NAV derfor hadde avsluttet oppfølgingen. Men innbyggeren hadde ikke forstått brevet: «Og ganske lenge, selv etter at [innbyggeren] hadde fått brev om at oppfølgingen fra NAV var avsluttet, fortsatte hun i god tro å kommunisere med saksbehandleren om praksisplassen og stønaden hun skulle få» (55). Det var først da tredjeparten leste brevene fra NAV og satte seg inn i saken, at misforståelsen ble oppklart.

Tredjepartens opplevelse er at NAV for ofte sender informasjon til innbyggere som ikke har forutsetninger for å forstå informasjonen. Han forklarer at det første han gjør når noen kontakter ham for å få hjelp, er å se på brevene de har fått fra NAV for å danne seg et klart bilde av hva som foregår. Han forteller at det første som slår ham, ofte er at personene han bistår har blitt «overlatt til seg selv»: «NAV tar det for gitt at de skal forstå innholdet, og at ut fra instruksene eller veiledningen som står i brevet, skal de enten levere inn elektronisk søknad eller skaffe en del dokumenter som skal vedlegges en eller annen søknad eller leveres inn til NAV» (55). Brevene inneholder viktige instruksjoner og informasjon som innbyggerne ikke forstår betydningen av, og de følger dermed heller ikke opp sin egen sak slik NAV ønsker.

6.5.2 Konsekvensene av å ikke forstå skriftlig informasjon

En NAV-veileder forklarer at det kan få store økonomiske konsekvenser når innbyggere ikke leser eller forstår et vedtak – for eksempel fordi de ikke leverer dokumentasjonen NAV etterspør, noe som i sin tur kan føre til at utbetalinger stanser opp. «Hvis du svarer ja eller nei uten at du har forstått spørsmålet, så kan det få store konsekvenser» (68), forteller en innbygger. Flere informanter underbygger dette utsagnet. En tredjepart forteller at når innbyggere ikke forstår skriftlig informasjon, fører det ofte til følgefeil som vokser seg større over tid: «Jeg tror mange saker ikke behøvde å bli så voldsomme og store, så traurige, hvis det kunne vært noen som kunne ha plukket opp disse småsituasjonene underveis» (21). Tredjeparten illustrerer dette ved å vise til en innbygger hun nettopp har vært i kontakt med, som hadde glemt å huke av en «tulleting» i et skjema. En slik liten ting resulterer i en langvarig prosess som tredjeparten beskriver som «unødvendig». Samtidig opplever hun at NAV ikke følger opp og forsøker å løse misforståelsen, men i stedet å sende mer informasjon som innbyggeren ikke forstår. En annen tredjepart forklarer at hun også har erfart at en sak kan utvikle seg til å bli alvorlig når innbyggere ikke forstår vedtak og informasjon fra NAV: «Det er skremmende å se hvor langt ting kan gå. Jeg hadde nettopp en person som hadde fått trussel om utkastelse, ting kan gå så langt fordi det er mange som kvier seg for å ta kontakt» (29).

En annen utfordring er at når innbyggerne ikke forstår vedtakene, vet de heller ikke om at de må foreta seg noe innen klagefrister. En tredjepart forklarer at hun ofte ser at klagefristen allerede har utløpt når hun skal forklare vedtak. Hun etterlyser at NAV i større grad forklarer vedtakene og viktigheten av klagefristen for innbyggerne. En av de andre tredjepartene forteller at han flere ganger har forklart for NAV at en innbygger ikke overholdt klagefristen på grunn av språkutfordringer og misforståelser. NAV har vist forståelse i de tilfellene: «Velviljen på den andre siden er stort sett upåklagelig» (55). En annen informant sier at hennes erfaring er at mange som klager på et NAV-vedtak, får det omgjort, «derfor er det veldig dumt for denne gruppa at de sliter med å klage selv» (26). Mange i gruppa «trenger å knytte til seg andre ressurser for å forstå at de kan klage og for å forstå hva de skal skrive i klage og å skrive det på norsk». Det krever ofte lenger tid enn tiden de har til rådighet innen fristen. Ofte har innbyggere behov for at tredjeparter kommer på banen, både for å forklare vedtaket og for å hjelpe til med å formulere en klage, slik vi beskriver i kapittel 4.

6.5.3 Tungt, juridisk språk

Når en del innbyggere ikke forstår den skriftlige kommunikasjonen fra NAV, handler det til dels om språkferdigheter i norsk. Men som flere av tredjepartene påpeker, handler det også mye om at NAV bruker et tungt, juridisk språk med mange standardfraser og mye skrift. «Jeg tenker at det er helt unødvendig å ha det der», sier en tredjepart. Hun legger til at gode og klare begrunnelser er det viktige i vedtakene, slik at folk skjønner hva de skal gjøre videre (10). Tredjepartene forteller at språket i vedtakene ofte gjør at innbyggerne ikke forstår hovedbudskapet – for eksempel om en søknad er blitt innvilget eller avslått. En tredjepart framhever at for NAV-ansatte er NAVske ord og begreper en del av hverdagen, men «for brukerne, så er det fremmed» (74). Som vi har vært inne på tidligere, handler ikke forståelse bare om språk, men også om systemforståelse. Også innbyggere som behersker norsk godt, kan ha vanskeligheter med å forstå vedtak.

NAV-veilederne er bevisste på at språket i brev fra NAV kan være vanskelig å forstå. En mellomleder mener at språket i brevene ofte er «senkommunalt», og at et relativt enkelt budskap kan føre til fortvilelse når det blir formidlet gjennom mange sider med tekst om lover og regler: «Det er noe med å lese et langt vedtak, og så fire sider vedlegg om lover og regler som gjør at du blir fortvilet. Når du ber [en innbygger] om en faktura, så må du ikke sende brev til folk som gjør at de

tror de skal møte på Galgeberg på mandag for en offentlig henrettelse» (13). Flere NAV-veiledere snakker om at informasjonen fra NAV bør forenkles. Noen av dem forteller at det jobbes med *klarspråk* i NAV, og at det har gjort vedtakene mer forståelig. For eksempel forteller en veileder at man i NAV har satt fokus på at vedtakene ikke skal være «unødvendig kompliserte, at NAV ikke skal bruke stammespråk» (25). Et annet grep er å passe på at den viktige informasjonen i et vedtak kommer først i brevet. Samtidig gir veilederen uttrykk for at det går en «grense for hvor mye du kan forenkle, for det ligger faktisk lovverk til grunn, det må være riktig» (25).

6.5.4 Mengden tekst

Muligheten for å forstå skriftlig informasjon fra NAV, påvirkes også av mengden tekst, som vi så at noen av de NAV-ansatte poengterte over. Vedtak bygger ofte på ferdigskrevne maler, som innebærer flere sider med informasjon. Flere tredjeparter påpeker at vedtak inneholder *for mye* informasjon – noe som kan føre til at den delen av informasjonen som er avgjørende for innbyggeren, forsvinner i mengden. En av informantene forteller at hun har tenkt å søke NAV om økonomisk støtte til et tannlegebesøk. Hun har fått informasjon fra veileder om hvordan hun skal gå fram, men på intervjudispunktet har hun ennå ikke orket å sette seg inn i hvordan hun skal gå fram. Informanten klarer å forstå skriftlig informasjon på norsk. Men fordi beskrivelsen av framgangsmåten for å søke økonomisk støtte er omfattende, er hun nødt til å sette tannlegebesøket på vent. Hun sier: «Det var mye papir, jeg klarte ikke å lese hele». I tillegg må hun legge store mengder dokumenter ved søknaden, noe hun ikke forstår hensikten med, for NAV har all dokumentasjonen i systemet allerede. Hun opplever mengden informasjon og all dokumentasjonen NAV krever, som reelle barrierer mot å søke om økonomisk støtte. Hun har følelsen av at NAV med vilje gjør det vanskelig for å få henne til å gi opp: «Da jeg begynte å lese, opplevde jeg at de gjør de det veldig vanskelig for meg, fordi jeg trenger hjelp. Jeg klarte ikke å lese mer. Jeg stoppet, fordi jeg fikk følelsen av at de forsøker å få meg til å si 'beklager, jeg vil ikke ha noe'» (40). Informanten opplever at å søke om økonomisk støtte til tannlegebesøket krever «masse jobb for at jeg skal få hjelp». Det listes opp mange ulike vilkår og grunner til at hun kanskje ikke kan få innvilget hjelp, som hun beskriver som «hvis og hvis og hvis». All informasjonen og dokumentasjonen NAV krever, og opplevelsen av at NAV sender et signal om at de vil at hun skal gi opp, gjør at hun er usikker på om hun orker å gå videre med søknaden.

6.5.5 Skriftlig informasjon – eller muntlig dialog?

I mange tilfeller må NAV sende informasjon skriftlig, fordi de er forpliktet til å oppgi lovgrunnlag og annen informasjon. Dersom man skal sikre forståelsen hos mottakeren mener noen NAV-ansatte at det er behov for mer *muntlig* kommunikasjon, i tillegg til brev. For eksempel kan man ringe og si: «Du får et brev nå, det vi egentlig trenger er dette», eller: «Hei, har du husleiekontrakten din? Den skulle jeg gjerne ha sett» (13). På den måten kan man ufarliggjøre det tunge, juridiske innholdet og kort forklare hva som er det sentrale budskapet og hva NAV har behov for at innbyggeren gjør. Informanten utdyper budskapet slik: «Det er ikke noen vits i å sende et brev til et menneske hvis du vet at mennesket enten er analfabet eller har store språklige utfordringer. Da må du bruke en annen strategi» (13). Hun mener at når veileder er klar over at skriftlig NAV-informasjon er vanskelig for en innbygger, bør veiledere dra på hjemmebesøk, ringe eller kalle inn til et møte. En annen veileder gir uttrykk for det samme: «Jeg tror vi har et forbedringspotensial ved ikke å bare anta at bruker forstår, men å forsikre seg om at bruker forstår – og da tenker jeg det er nødvendig med en samtale» (1). For å sikre at innbyggere med begrensede norskferdigheter forstår innholdet, er det naturlig nok ofte nødvendig med tolk. Dette er en annen viktig årsak til at fysiske møter hvor veileder forklarer vedtaket, er spesielt viktig for mange innbyggere med fluktbakgrunn.

I tillegg til språkbarrierer, mener en av tredjepartene at kulturforskjeller kan forklare hvorfor skriftlig informasjon noen ganger fungerer dårlig i dialogen med enkelte grupper. Han forklarer at i hans opprinnelsesland, er det ingen sterk tradisjon for å lese og for å formidle informasjon skriftlig. I motsetning til i Norge, hvor viktig informasjon fra det offentlige til innbyggere alltid blir skriftliggjort, er det i hans opprinnelsesland vanlig at formell informasjon blir framlagt muntlig. Tredjeparten mener at muntlig dialog derfor kan være et viktig supplement til skriftlig informasjon for noen innbyggere. Men også i den muntlige dialogen mener han at offentlige myndigheter i større grad bør sikre seg at innbyggeren forstår hva som blir sagt, særlig om det dreier seg om viktige temaer, «når mye står på spill» (74). Han peker på at mange innbyggere han kjenner som kommer fra samme land som ham, ofte gir uttrykk for at de forstår, selv om de ikke gjør det. Det er viktig at veilederne så tidlig som mulig, kartlegger tolkebehovet, mener tredjeparten. Han peker på at NAV-ansatte også kan gjøre andre grep for å sikre forståelse, som for eksempel å be innbyggerne om å gjenta hovedbudskapet i informasjonen de har lagt fram. Hvis man ikke sikrer slik forståelse fra starten av, risikerer man at veiledere til slutt opplever innbyggernes atferd som uforklarlig – noe han har sett mange eksempler på. Det har resultert i at NAV veiledere til slutt sender innbyggere til utredning fordi de tror at «det må være noe kognitivt». Informantens erfaring er at årsaken i realiteten ofte er kommunikasjonsproblemer.

6.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi tatt for oss ikke-digitale kommunikasjonskanaler inn til NAV. Samlet viser datamaterialet at direktenummer og ansikt-til-ansikt-møter er viktige kanaler for innbyggere med fluktbakgrunn, mens kontaktsenteret og brev ser ut til å fungere mindre godt som kommunikasjonskanal.

6.6.1 Kontaktsenteret – primært et sentralbord?

Innbyggerne i vår studie ser ut til å bruke kontaktsenteret i relativt liten grad, og når de gjør det, er det for å få kontakt med sin veileder. I så måte fungerer kontaktsenteret primært som et sentralbord for disse innbyggerne. Intervjuene med tredjepart underbygger at dette gjelder flere enn de innbyggerne vi har intervjuet. En mulig forklaring på at få henvender seg via kontaktsenteret, kan være at mange innbyggere i målgruppa har behov for individuell veiledning om sosiale tjenester. Selv om man kan ringe inn til kontaktsenteret med spørsmål om for eksempel sosialhjelp, er det noe begrenset hva man kan få bistand til, blant annet fordi ansatte der ikke har tilgang til de sosialfaglige saksbehandlingssystemene. Pasient- og brukerombudet påpeker tilsvarende at deres erfaring er at «brukere ofte har behov for å snakke med sin saksbehandler angående sin sak og at de i begrensa grad trenger generell informasjon, råd og veiledning» (Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, 2019: 19). Av den grunn er Ombudet usikker på om kontaktsenteret fungerer for innbyggere som har behov for sosiale tjenester. Ifølge veiledere og tredjeparter, er en annen årsak at det er krevende for dem som har svake norskferdigheter å navigere telefonsystemet med tastevalg, og å kommunisere med fremmede over telefonen. Det krever også en del systemforståelse for å greie å navigere tastevalg med opplysninger om de ulike ytelsene. Til sist er en utfordring at tredjeparter som bistår med å ringe, trenger fullmakt for å få innsikt i opplysninger om kommunale tjenester. Slike fullmakter er imidlertid lagret på kontorene lokalt, og de er ikke tilgjengelige for ansatte ved kontaktsenteret. Med tanke på at vår målgruppe får hyppig bistand fra andre – enten det er barn, venner eller ansatte i frivillige organisasjoner – vil det potensielt være av stor betydning å gjøre slike fullmakter tilgjengelige for kontaktsenteret.

6.6.2 Direktenummer – et viktig, men knapt gode

Vi finner at *direktenummer* til veiledere er en svært viktig kanal inn til NAV for innbyggere med fluktbakgrunn. NAV-veilederne forteller at det varierer hvorvidt de gir sitt direktenummer til innbyggere. De som har små porteføljer, gjør det i stor grad, mens veiledere med store porteføljer, gjør det unntaksvis og på eget initiativ. Veiledere i Aasbacks studie forteller også at telefon og SMS er viktige redskap i oppfølgingen av bestemte grupper, blant dem minoritetsspråklige. I likhet med oss, finner hun at det gjelder veiledere som jobber med færre brukere (Aasback, 2021: 35). Oppfatningen blant veiledere med større porteføljer, ser ut til å være at de som hovedregel *ikke skal* gi direktenummer til innbyggere. En motforestilling mot å dele ut direktenummer, er at det kan bli for ressurskrevende å svare på alle telefonhenvendelser. Et interessant funn er imidlertid at flere NAV-ansatte opplever det som mer effektivt å gi innbyggerne sitt direktenummer. Enkelte NAV-ansatte mener at det burde være hovedregel snarere enn unntak å gi direktenummer til innbyggere, særlig for personer som har begrensede norskfærdigheter og digital kompetanse. En av lederne mener at det er nødvendig å bruke direktenummer i større grad dersom kanalstrategien skal fungere godt for sårbare grupper.

Når en del veiledere gir sitt direktenummer, er det et eksempel på at de gjør individuelle tilpasninger for at kommunikasjonen skal fungere bedre. Dette er tilpasninger i kommunikasjonen som veiledere gjør enkeltvis, på eget initiativ – det er ikke noe som skjer mer systematisk og på lik linje for alle som har behov for det. En konsekvens er at praksisen ser ut til å variere mye. Som en av veilederne påpeker, innebærer den selektive bruken av direktenummer at hun «på sett og vis er mer tilgjengelige for noen enn for andre» (47). Funnene våre er i tråd med Helsetilsynets undersøkelse, som viser at mange veiledere gir sitt direktenummer for å være mer tilgjengelige (Helsetilsynet, 2022). Helsetilsynet fant også at det ikke fantes noen rutiner for når veiledere bør gi sitt direktenummer, og at det kan føre til forskjellsbehandling både internt ved NAV-kontorer og mellom kommuner.

6.6.3 Publikumsmottaket

Publikumsmottaket har gjennomgått store endringer siden innføring av kanalstrategien, om enn på noe ulikt vis ved forskjellige kontorer. De største endringene er kortere åpningstider og færre besøkende. Innledningsvis i kapittelet siterer vi en veileder som sier at publikumsmottaket ikke egentlig er et sted hvor innbyggere får hjelp. Gjennom kapittelet har vi vist hva som ligger i denne uttalelsen. Etter innføringen av kanalstrategien har man begrenset åpningstidene og veiledere beskriver at det er betydelig færre personer som møter opp i publikumsmottaket. Vi ser at stadig flere oppgaver har blitt flyttet ut av publikumsmottaket. Det ene er veiledning og informasjon om statlige ytelser, som i stor grad har blitt rutet til kontaktsenteret. Mange innbyggere blir dermed henvist dit, eller til NAV.no, om de har spørsmål om statlige ytelser. Det andre er individuell veiledning knytta til sosiale tjenester. Ved mange publikumsmottak har ikke NAV-ansatte lenger tilgang til de kommunale saksbehandlingssystemene, noe som innebærer at de bare kan gi generell informasjon. Ansatte i publikumsmottaket legger vekt på at det er bedre å sende beskjed til veileder når innbyggere henvender seg i publikumsmottaket. Mye av arbeidet i publikumsmottaket handler nå om å gi digital bistand til innbyggere slik at de kan bli selvhjulpne, selv om en god del slik bistand også blir rutet over til veiledere. Ved ett av publikumsmottakene har man for eksempel systematisk sendt ikke-digitale innbyggere til veiledere for at de skal få digital opplæring.

Kanalstrategien innebærer altså at stadig flere oppgaver har blitt flyttet fra publikumsmottaket og over til enkeltveiledere i NAV. Det tyder på at NAV-veiledere har fått en større arbeidsbelastning etter innføring av kanalstrategien. Man kan anta at det er positivt for innbyggere å ha tettere kontakt

med sin veileder, framfor å møte en fremmed i publikumsmottaket. Det fordrer i så fall at veiledere har fått mer ressurser og tid til å følge opp innbyggerne i sine porteføljer.

6.6.4 Fysiske møter er fortsatt viktige – og understøtter digital kommunikasjon

En viktig målsetting med kanalstrategien, er at digitalisering skal frigjøre tid til flere planlagte brukermøter. Alle tre informantgrupper legger vekt på at fysiske møter er viktige, særlig for innbyggere i målgruppa for denne studien. Både veiledere og innbyggere mener at fysiske møter er spesielt viktig i starten, slik at veileder og innbygger kan bli kjent og skape en relasjon (se også Røhnebæk & Løberg, 2021). Veiledere løfter også fram viktigheten av fysiske møter når de skal ha en samtale om temaer som er vanskelige eller komplekse. I tråd med andre studier, gir veiledere uttrykk for at digitale løsninger ikke kan erstatte menneskelig kontakt (Fossestøl et al., 2020: 79). Fysiske møter er også viktig når det er behov for tolk eller digital veiledning.

Innbyggere skal ifølge kanalstrategien få tilgang til fysiske møter når de har behov for det. Det vi ser, er at det i stor grad er veilederes vurderinger som er avgjørende for om innbyggere får møte sin veileder fysisk – det er altså ikke gitt at innbyggerne selv kan velge denne kommunikasjonskanalen med NAV. Slike vurderinger påvirkes av veiledernes arbeidsbetingelser, der de som har små porteføljer og driver med tett oppfølging har større anledning til å møte innbyggere fysisk. Når vi ser på omfanget av bistand som tredjeparter gir, for eksempel med å forklare vedtak og informasjon på NAV, tyder det på at det er langt flere som har behov for fysiske møter, enn dem som får det. NAVs personbrukerundersøkelse viser også at det er en betydelig diskrepans mellom dem som ønsker fysiske møter, og dem som faktisk får det: mens 9 prosent får fysiske møter, er det hele 45 prosent som ønsker slike møter (Nyberg et al., 2021: 20).

I likhet med tidligere studier viser vår studie at fysiske møter kan understøtte digital kommunikasjon. Digital kommunikasjon kan fungere bedre når veileder har etablert en tillitsrelasjon til innbyggeren, og når veileder er tilgjengelig for å bekrefte at for eksempel en digital søknad er riktig utfylt – og mange veiledere gjør nettopp dette. Kommunikasjon med en innbygger behøver altså ikke å være enten digital eller ikke-digital. Tvert imot mener veiledere at ulike kanaler egner seg til ulikt bruk, noe som er i tråd med tidligere forskning (Berg et al., 2022: 53-54; Korsgaard & Ludvigsen, 2019: 6; Sand et al., 2020: 22, 37; Aasback, 2021: 35).

6.6.5 Brev — supplere med muntlig dialog?

Når det gjelder skriftlig informasjon fra NAV i form av brev, er det flere veiledere som oppfatter denne kanalen som krevende for innbyggere med fluktbakgrunn, særlig når de har begrensede norsksferdigheter. Selv om NAV jobber aktivt med klarspråk, er språket i brev ofte tungt og preget av juridisk terminologi. Det er en risiko for at brev med viktig informasjon fra NAV blir sendt til innbyggere som ikke har forutsetning for å forstå innholdet. Dersom man sender brev til innbyggere med fluktbakgrunn, foreslår noen av veilederne at man bør supplere med muntlig dialog, gjerne i fysiske møter, for å forsikre seg om at informasjonen blir forstått. En årsak er at det i mange tilfeller er behov for tolk for å formidle informasjonen, og at veileder kan sjekke underveis at innbyggere faktisk har forstått det som blir sagt. Å formidle informasjon muntlig kan være spesielt viktig dersom det stemmer, slik en av tredjepartene påpeker, at en del innbyggere med fluktbakgrunn ikke er vant til at viktig informasjon blir formidlet skriftlig. Det er også i tråd med funn i en studie av somaliske innvandreres møte med NAV (Friberg & Elgvin, 2014: 26). Når tredjeparter forteller at de bruker så mye ressurser på å forklare vedtak og annen skriftlig informasjon fra NAV, tyder det på at veiledere i for liten grad bruker muntlig dialog, og gjerne møter med tolk, for å forklare vedtak.

7 Diskusjon: Digital til det motsatte er bevist?

I denne rapporten har vi undersøkt hvordan ulike kommunikasjonskanaler i NAV fungerer for innbyggere med fluktbakgrunn, sett fra innbyggers, NAV-ansattes og tredjeparters ståsted. I den avsluttende diskusjonen vil vi vende tilbake til de tre forskningsspørsmålene vi presenterte innledningsvis:

- Hvilke konsekvenser har økt bruk av digital kommunikasjon for NAVs dialog med innbyggere med fluktbakgrunn?
- Hvordan påvirker kanalstrategien kommunikasjon med denne gruppa i de andre kanalene?
- Hvilken rolle spiller tredjepartene i dialogen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn?

Vi kan slå fast at det er mange innbyggere med fluktbakgrunn som har stor glede og nytte av digital informasjon og digital dialog med NAV. Det gjelder særlig personer som har gode norsk- og digitale ferdigheter, og som greier å sette seg inn i rettigheter og plikter selv, det vil si innbyggere som har god systemforståelse. Det gjelder også personer som har fått opplæring i digitale kanaler i kombinasjon med god veiledning fra NAV. Som rapporten viser, har de digitale kanalene gjort NAV mer tilgjengelig for innbyggere som greier å benytte seg av dem.

Den avsluttende diskusjonen vil handle om de utfordringene vi ser for dem som *ikke* er i en slik posisjon. Selv om noen av funnene er spesielt relevante for innvandrere med fluktbakgrunn, mener vi at de også er av mer generell interesse for diskusjonen om hvordan kanalstrategien fungerer for grupper som av ulike grunner synes det er utfordrende å kommunisere digitalt med NAV. Det gjelder for en del innvandrere mer generelt, men det kan også gjelde andre innbyggere som har begrenset systemforståelse eller digitale ferdigheter. Diskusjonen er strukturert ut ifra de tre forskningsspørsmålene.

7.1 Hvilke konsekvenser har økt bruk av digital kommunikasjon for NAVs dialog med innbyggere med fluktbakgrunn?

7.1.1 Systemforståelse er avgjørende

Et klart inntrykk er at mangel på systemforståelse er den største utfordringen for innbyggere med fluktbakgrunn i deres kommunikasjon med NAV mer generelt, og i den digitale dialogen spesielt. Dersom innbyggere får tilstrekkelig veiledning fra NAV om sine rettigheter og om systemet mer generelt, vil mange også greie å bruke digitale løsninger. Vår studie viser at mange av innbyggerne som har tett og god dialog med sin veileder, også greier å kommunisere digitalt.

Det betyr ikke at barrierer som manglende norskerdigheter eller lav digital kompetanse ikke er viktige, men vår studie viser, i likhet med annen forskning, at norskspråklig og digital kompetanse ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å ta digitale kanaler i bruk (se f.eks. Korsgaard & Ludvigsen, 2019). For eksempel har også en del unge innbyggere utfordringer med å bruke NAVs digitale løsninger, selv om de snakker godt norsk og har gode digitale ferdigheter (Nyberg et al., 2021: 35). Et slikt funn viser at man ikke kan anta at utfordringer knytta til digitale kanaler vil løse seg etter hvert som den eldre generasjonen blir avløst av innbyggere med mer digital kompetanse. Det betyr også at det ofte ikke vil være tilstrekkelig med digital opplæring eller oversettelse av informasjon på nettsider for at innbyggere skal greie å bruke digitale kanaler (Chelaghma et al., 2020: 38). Som

NAV beskriver det: «Dersom bruker sliter med byråkratisk forståelse, kan vi anta at bruker i mindre grad ønsker å være selvbetjent, og i større grad ønsker å snakke med en ansatt i NAV som kan 'oversette' informasjonen til brukers situasjon» (Nyberg et al., 2021: 32). Innbyggere med fluktbakgrunn har ofte et ekstra stort behov for å snakke med ansatte i NAV som kan «oversette for dem» – ikke bare språklig, men også for at de skal greie å sette informasjonen fra NAV i sammenheng med sin egen livssituasjon. Derfor er god veiledning i fysiske møter med tolk spesielt viktige for mange innbyggere med fluktbakgrunn.

7.1.2 NAV fører dialog med andre personer enn innbyggeren selv

Studien vår viser at det kan være andre personer i den andre enden av den digitale dialogen enn innbyggeren selv. Veiledere i NAV er ofte ikke klar over at de kommuniserer med en annen person digitalt.

Når NAV fører dialog med andre enn innbyggeren selv, kan det føre til misforståelser og følgefeil i den videre oppfølgingen. Veiledere forteller at de gjerne vurderer innbyggers digitale ferdigheter ut ifra hvorvidt de har logga seg inn på DittNAV, lagt inn CV digitalt eller har ført dialog med veileder i Modia (se også Aasback, 2021: 37). Når vi vet at innbyggere ofte får bistand fra andre i de digitale kanalene, innebærer en slik framgangsmåte at det er stor sannsynlighet for at NAV feilbedømmer innbyggers digitale ferdigheter. Det kan få ringvirkninger både for den videre kommunikasjonen med NAV, men også for hvilke tiltak veiledere setter inn. Til sist kan bistand fra tredjeparter i de digitale kanalene føre til at de utfordringene innbyggerne har i dialogen med NAV, ikke blir synlige for NAV. Innbyggere kan framstå som *tilsynelatende selvhjulpne* uten at det er reelt, fordi de i praksis er avhengige av eksterne hjelpere.

Det kan være offentlige eller frivillige tredjeparter i den andre enden av dialogen, men i mange tilfeller er det også barn som hjelper foreldrene sine. Ikke alle innbyggere opplever at bistand fra barna er et problem. Noen innbyggere gir uttrykk for at de spør barna sine fordi de stoler på dem, og fordi slik hjelp er lett tilgjengelig. Flere NAV-ansatte peker imidlertid på at de er bekymra for at barn under myndig alder kan få for mye innsikt i sine foreldres økonomiske utfordringer. Bruk av andre familiemedlemmer, som ektefelle, kan også være problematisk fordi det kan undergrave individuell autonomi og bidra til avhengighet av ektefellen. En slik avhengighet er særlig problematisk for personer som blir utsatt for sterk sosial kontroll eller vold i nære relasjoner (Holm et al., 2022).

Et annen konsekvens av at NAV fører dialog med andre enn innbyggeren selv, er at tredjeparter kan få innsyn i sensitive opplysninger og innloggingsinformasjon, noe som kan skape utfordringer knytta til personvern. Selv om innbyggere i vår studie i liten grad problematiserte personvern når de snakket om bistand fra andre, har NAV et selvstendig ansvar for å ivareta personvern i møte med innbyggere de bistår. Bistand fra tredjeparter bør derfor vekke spesielt stor interesse for dem som arbeider med personvern i NAV.

7.1.3 Selvhjulpenshet som institusjonell logikk

Vi har sett at en viktig del av NAV-veileders jobb er å hjelpe innbyggere til å bli *digitalt selvhjulpne*. Mange veiledere bruker mye tid i sin arbeidshverdag på opplæring i digitale ferdigheter. Flere av de NAV-ansatte forteller at digital opplæring ikke bare er viktig for effektivisering av kommunikasjonen med NAV, men også for at innbyggerne skal mestre forventninger i arbeidslivet. En slik praksis kan forstås som en del av en større institusjonell logikk som enkelte ganger ser ut til å prege de NAV-ansattes arbeidsmåte på andre områder også. Noen NAV-ansatte bruker den samme logikken når de velger å snakke norsk med innbyggere framfor å bestille tolk. Tanken er at man på det viset gir innbyggerne trening i norsk, og at styrkede norskferdigheter er viktig for å

komme i jobb. Dialogen med NAV blir dermed en arena for å forbedre norskkunnskaper og digitale ferdigheter. Dersom veiledere snakker norsk med innbyggere for å styrke norskferdighetene deres, kan det åpenbart gå ut over innholdet i veiledningen. Vi mener at det samme kan være tilfelle dersom fokuset på å digitalisere innbyggere gjennom dialogen med NAV blir for stort. Det kan naturligvis være til stor hjelp for en del innbyggere at NAV-veiledere viser hvordan de kan bruke digitale løsninger. For mange innbyggere vil det også være et gode å øke den digitale kompetansen mer generelt.

Spørsmålet er likevel hvor sentral plass målet om digital selvhjulpenhet skal ha i *selve dialogen* mellom NAV og innbyggere. Målet om selvhjulpenhet kan komme til å gå på bekostning av veiledningen og bistanden som innbyggere i sårbare situasjoner faktisk trenger. Som vi har pekt på, vil mange innbyggere ha et stort veiledningsbehov og trenge hjelp til å oversette informasjonen, både bokstavelig talt og i overført betydning, slik at de forstår hva den konkret innebærer for dem. Da vil det ikke være tilstrekkelig med veiledning i bruk av de tekniske løsningene.

7.1.4 Veilederrollen i endring?

En konsekvens av digitaliseringen og fokuset på selvhjulpenhet, kan være at *veilederrollen* mer generelt er i ferd med å endre seg. Det kan virke som om veiledere i økende grad jobber mer med å formidle informasjon og å bistå digitalt enn med å gi individuell veiledning til innbyggere. Forskere peker på en liknende utvikling i Danmark. Ifølge forskerne er hovedoppgaven til de ansatte ved velferdskontorer ikke lenger veiledning og administrativ bistand, men å hjelpe innbyggere til å bruke selvbetjente løsninger: «Det betyr at om møtet er en suksess, skal borgeren ikke komme tilbake» (Schou & Pors, 2019; 471). Innbyggeren skal, når han eller hun mestrer de digitale løsningene, administrere saken sin selv. I en studie fra Norge bruker forskerne begrepet «digital oppdragelse» om NAV-veilederes arbeid med å gjøre brukere digitalt selvhjulpne, noe som innebærer at brukere overtar en del av arbeidsoppgavene som veiledere gjorde tidligere. Forskerne peker på at veiledere må finne en balanse mellom å disiplinere og oppdra brukere til å bli digitale og å hjelpe dem tilstrekkelig når de ikke mestrer digitale løsninger (Breit et al., 2021: 7). Vi finner det samme i vår studie, særlig blant de ansatte i publikumsmottaket, som forteller om avveiningene de gjør mellom å motivere og «pushe» innbyggere over i digitale spor, og å gi mer omfattende bistand til dem som de antar ikke greier seg selv. Mye av bistanden ser ut til å handle om å bruke digitale kanaler, snarere enn om substansiell veiledning. Spørsmålet er om NAV oppfyller sin veiledningsplikt i tilstrekkelig grad dersom veiledning i økende grad handler om teknisk bistand.

7.1.5 «Outsourcing» og individualisering av ansvar

I tråd med det vi skriver om en endret veilederrolle, peker tidligere forskning på at det er en tendens til at digitalisering fører til en «outsourcing» av ansvar fra tjenesteyter til innbygger. Innbyggeren får mer ansvar for å finne informasjon om tjenester og rettigheter og for å følge opp sin egen sak gjennom de digitale løsningene (se f.eks. Breit & Salomon, 2015; Lindgren et al., 2019; Sand et al., 2020; Schou & Pors, 2019). I praksis innebærer det at brukeren i stor grad får ansvar for å skaffe seg kunnskap om rettigheter og tjenester, noe som tidligere ble ansett for å være en del av NAVs veiledningsansvar. Midtgård og kollegaer peker på at det tidligere var den offentlige etatens ansatte som bidro med slik systemkompetanse i møte med brukeren – inntil digitaliseringen førte til at tjenestene fikk «snudd innsiden ut»: «Etter hvert som analoge løsninger fases ut, og åpningstider og muligheter for fysisk konsultasjon reduseres, er det i stor grad vi brukere som må holde oversikt over og skaffe oss kunnskapen som skal til for å benytte oss av tjenesten» (Midtgård et al., 2020: 7). Vår studie viser at mange innbyggere med fluktbakgrunn har utfordringer med å orientere seg om NAV på egenhånd og å være pådrivere i egen sak i digitale kanaler, slik man forventer. En viktig årsak er at de ikke har tilstrekkelig kunnskap om systemet. Innbyggerne vi har snakka med,

retter lite direkte kritikk mot NAV når de forteller om utfordringer i dialogen med NAV. De opplever i stor grad at de utfordringene de møter, er et resultat av egen tilkortkommenhet. De anser det å forstå informasjon og å navigere systemet som et individuelt ansvar (se også Schou & Hjelholt, 2018: 518). Outsourcing av ansvar skjer ikke bare til innbyggerne selv. Vår empiri synliggjør at når innbyggerne ikke mestrer den digitale dialogen, fører det ofte til en *videre outsourcing* av ansvar til diverse tredjeparter. Mange innbyggere blir avhengige av barn, venner eller mer formelle tredjeparter for å mestre dialogen med NAV. For disse innbyggerne, kan man si at digitaliseringa fører til nye former for avhengighet, snarere enn til selvhjelpenhet (se også Midtgård et al., 2022: 7).

7.1.6 Fører digitalisering til at sårbare grupper blir mindre synlige?

Vår studie viser at det er et skille mellom innbyggere med fluktbakgrunn som får tett oppfølging fra NAV, og innbyggere som ikke gjør det. De som får tett oppfølging, har som regel god dialog med veileder, ofte både i digitale kanaler og på andre vis. Andre innbyggere vi intervjuer, får svært lite oppfølging fra NAV – det gjelder særlig noen av innbyggerne som har mottatt sosialhjelp over en lang tidsperiode. De er i stor grad overlatt til seg selv. Dette funnet er i tråd med studien til Volckmar-Eeg og Vassenden (2022), som viser at det kan være en tendens til at innvandrere med lave norskferdigheter blir «pensjonert» på sosialhjelp uten at de får aktiv oppfølging fra NAV. Disse innbyggerne befinner seg antakelig i dypet av store porteføljer.

Studien vår viser at det er fare for at digitaliseringen i NAV forsterker tendensen til at innbyggere som «sitter stille i båten» og ikke tar kontakt med NAV på eget initiativ, ikke blir prioritert av veiledere som har mange innbyggere å følge opp. Som nevnt, skal veileder helst kvittere ut henvendelser fra innbyggere innen 48 timer. Forskere peker på at målstyring gjennom slike tidsfrister kan innebære at veiledere i mindre grad enn tidligere kan bruke skjønn når de skal velge hvilke innbyggere de skal prioritere (Røhnebæk, 2016; Røhnebæk & Løberg, 2021; Sæther, 2022). Mange veiledere ønsker å jobbe systematisk med innbyggere i sin portefølje, men de forteller at de ofte må prioritere innbyggere som aktivt tar kontakt med dem. Med et økende antall henvendelser i digitale kanaler, er det sannsynlig at denne mekanismen blir forsterket. Samtidig er det ikke tilfeldig hvem som tar kontakt digitalt – det er gjerne de mest ressurssterke innbyggerne. I praksis kan det bety at veiledere har liten kapasitet til å følge opp innbyggere som ikke tar kontakt på eget initiativ, og at innbyggere som har stort bistandsbehov, dermed kan gå under radaren. I den grad det skjer, kan man si at kanalstrategien ikke fungerer slik man ønsket når det gjelder å tilby andre kommunikasjonskanaler og tettere oppfølging til de innbyggerne som har størst behov for det.

I sin doktorgrad beskriver Sæther (2022) logikken knytta til tidsfristene i NAV og målstyringen de går under, som en «kundelogikk». Flere av veilederne i hennes studie fortalte at tidsfristen gjorde at de ikke kunne bestemme selv hvem av innbyggerne de skulle gi mest oppmerksomhet, ut ifra en vurdering av deres oppfølgingsbehov. I kontrast til kundelogikken, står «velferdstanken», som handler om å gi oppmerksomhet og ressurser til dem som trenger det mest. Veiledere som opplevde 48-timersfristen som problematisk, «ga implisitt uttrykk for en bekymring og en omsorg for de som ikke tok kontakt, og dermed neppe ble kontaktet, men som kanskje hadde vel så stort behov for oppfølging» (Sæther, 2022: 138). Enkelte av veilederne i studien fortalte at de heller lot være å overholde tidsfrister dersom de mente at de burde prioritere andre innbyggere.

Når NAV til stadighet blir kritisert for å være lite tilgjengelig, virker det logisk å ha tidsfrister som gjør at innbyggere skal få raskt svar. Men det kan være verdt å tenke gjennom hvilke utslag slike tidsfrister får for ulike grupper, særlig dersom digitale kanaler forsterker kundelogikken på

bekostning av velferdstanken. For at sårbare grupper ikke skal gå under radaren, er det viktig at det finnes gode systemer for å fange opp dem som ikke er proaktive i egen sak, kanskje fordi de ikke vet hvilke rettigheter de har og hva NAV kan bistå med. I en evaluering av digital sosialhjelpsøknad, peker forskerne tilsvarende på at det i den nye digitale konteksten er «behov for å lage et system for oppfølging, ettersom de som i mindre grad tar kontakt med NAV selv kan bli mer usynlige» (Thorbjørnsrud et al., 2022: 79).

7.2 Hvordan påvirker kanalstrategien kommunikasjonen i de andre kanalene?

7.2.1 Mindre bistand i publikumsmottakene

Kanalstrategien innebærer at henvendelser skal rutes bort fra publikumsmottaket og inn i andre kanaler. Når det nå er færre innbyggere som møter opp i publikumsmottaket, blir det ansett for å være et synlig tegn på at kanalstrategien fungerer etter hensikten. Det vil si at 1) innbyggere benytter de digitale kanalene og kontaktsenteret og/eller 2) innbyggere får den oppfølgingen de har behov for direkte fra sin veileder. Begge disse forklaringene kan være riktige. I så fall fungerer kanalstrategien etter hensikten.

Om stadig flere innbyggere blir digitalt selvhjulpne, og ikke lenger trenger å møte opp i publikumsmottaket, vil det være et gode både for innbyggere og NAV. I prinsippet skal innbyggere som har behov for mer oppfølging, eller ikke greier å benytte digitale kanaler, ha såpass jevnlig og god dialog med sin veileder at de ikke trenger å møte opp i publikumsmottaket uten avtale. Hvis innbyggeren får en time med en veileder han eller hun har tillit til, i stedet for rask behandling i publikumsmottaket, er det selvsagt mye bedre. Som en veileder sier, «[d]et er ikke noen som kommer til NAV [publikumsmottaket] hvis de får den oppfølginga de trenger» (62). NAVs trafikkflytundersøkelse viser en markant nedgang i andelen henvendelser i publikumsmottaket fra 2016 til 2017. På samme tid har det vært en økning i antallet planlagte brukermøter (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018b: 9), noe som indikerer at flere innbyggere får møte sin veileder i stedet.

Det er en positiv utvikling, som er i tråd med kanalstrategiens målsettinger. Samtidig er det grunn til å spørre hvorvidt veiledere greier å kompensere tilstrekkelig for begrensningene i publikumsmottaket. Summen av veilederes arbeidsbelastning har sannsynligvis økt som en følge av kanalstrategien. Veiledere har tatt over oppgaver som publikumsmottaket gjorde tidligere, samtidig som de får et økende antall digitale henvendelser. De får også forespørsler digitalt som egentlig skulle ha gått til kontaktsenteret (Fossestøl et al., 2020: 149). Dersom de ikke har fått tilført flere ressurser, kan det få negative konsekvenser for hvor tilgjengelige de kan være for innbyggerne de følger opp.

Når arbeidsoppgaver har blitt overført fra publikumsmottaket til veiledere, blir innbyggere svært avhengige av at den enkelte veileder er tilgjengelig. Som vi kommer tilbake til, viser AFIs undersøkelse at veiledere med store porteføljer sjelden har ansikt-til-ansikt-møter (Fossestøl et al., 2020: 143). Det betyr at innbyggere som befinner seg i store porteføljer står i en spesielt sårbar posisjon. Dersom de har behov for mer omfattende bistand enn det som kan gis over telefon eller digitalt, vil de antakelig ikke ha en veileder som kan kompensere for begrensningene i publikumsmottaket. Det samme gjelder for innbyggere i en akutt situasjon, slik Helsetilsynet (2022) påpeker.

Det kan også være andre forklaringer på at færre innbyggere møter i publikumsmottaket enn at kanalstrategien fungerer etter hensikten. En årsak kan være at innbyggere får mindre substansiell

veiledning der nå enn de gjorde tidligere, og at de derfor har sluttet å oppsøke publikumsmottaket. Som nevnt tidligere, oppfatter flere veiledere som arbeider i publikumsmottaket at de bør begrense den bistanden de gir. Det kan se ut til at det er en oppfatning blant veiledere om at de kan undergrave ambisjonene i kanalstrategien dersom de gir for mye hjelp i publikumsmottaket. Når bistanden begrenses, kan det være at innbyggere i stedet søker bistand andre steder. Både innbyggerintervjuene og tredjepartenes fortellinger viser at dette skjer. Tredjepartene gir uttrykk for at det har vært en økning i pågang fra innbyggere som trenger hjelp de siste årene. Intervjuene med tredjepartene tyder på at de i dag gjør en del av arbeidet som tidligere ble gjort i publikumsmottaket. Et slikt funn indikerer at veiledere ikke greier å kompensere tilstrekkelig for at det gis mindre bistand i publikumsmottaket. Spørsmålet er hva NAV ønsker med publikumsmottaket på sikt. Er målet å gjøre publikumsmottaket overflødig, og hva mister man i så fall ved en slik utvikling? Intervjuene med tredjepartene viser at mange innbyggere med fluktbakgrunn har et udekket behov for lavterskelhjelp, men det er uklart hvem som skal ta ansvar for et slikt tilbud.

7.2.2 Fysiske møter – et knapt gode

Basert på vår studie og tidligere forskning, vil vi si at det er usikkert hvorvidt kanalstrategien har ført til at de som har behov for ansikt-til-ansikt-møter, faktisk får det. Alle tre informantgrupper i vår undersøkelse legger vekt på at fysiske møter er viktige for innbyggere med fluktbakgrunn, blant annet fordi mange av dem har utfordringer med å bruke andre kanaler og fordi de ofte har behov for tolk. Samtidig viser vår studie at fysiske møter er et knapt gode som ikke alle får tilgang til når de selv mener de trenger det. Det er riktignok mye variasjon i datamaterialet. Innbyggere som får tett oppfølging fra NAV, ser ut til å få møte sin veileder når de ønsker det. For dem som ikke får tett oppfølging, er det ikke gitt at veileder synes at det er behov for fysiske møter, selv om innbyggeren ber om det. Tilgang til fysiske møter er i stor grad opp til hver enkelt saksbehandlers skjønnsmessige vurdering. Aasback (2021: 37) skriver at veiledere i hennes studie noen ganger opplevde at de var en «portvakt» for det fysiske møtet. På grunn av stor arbeidsbelastning, kunne de ikke alltid velge fysiske møter som kommunikasjonskanal, selv om de ønsket det. Blant NAV-veilederne vi snakka med, er det ingen som forteller noe slikt direkte, men enkelte informanter sier at de noen ganger velger digital kommunikasjon på grunn av arbeidspresset. Noen tredjeparter og innbyggere forteller at man må være pågående om man skal få fysisk møte med veileder. Pasient- og brukerombudet erfarer tilsvarende at en del innbyggere som ber om fysiske møter, blant annet på grunn av behov for tolk, ikke får det (Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, 2020: 17-18).

7.2.3 Har kanalstrategien ført til flere eller færre fysiske møter?

Det er ikke entydig hvorvidt kanalstrategien bør føre til *flere* eller *færre* fysiske møter dersom den fungerer etter hensikten. På den ene siden kan man tenke seg at kanalstrategien fører til en reduksjon i møter, fordi en del møter blir overflødige når man kan kommunisere i digitale kanaler. På den andre siden kan man tenke seg at kanalstrategien fører til at flere får tilgang til planlagte, fysiske møter dersom det frigjøres ressurser til tettere oppfølging. Viktigere enn omfang, er derfor forholdet mellom dem som ønsker fysiske møter og dem som får det. Tallene fra NAVs personbrugerundersøkelse viser at 9 prosent av brukerne som var i kontakt med NAV i 2021, hadde ett eller flere fysiske møter med veileder. Samtidig viser undersøkelsen at 45 prosent av brukerne *foretrekker* fysiske møter (Nyberg et al., 2021: 20). Det er altså en ganske stor diskrepans mellom dem som får fysiske møter og dem som ønsker slike møter.

Som nevnt er porteføljestørrelse til veilederen åpenbart viktig for tilgangen til fysiske møter. AFIs undersøkelse viser at sjansen for ansikt-til-ansikt-møte øker jo færre brukere en veileder følger

opp, og at veiledere som har over 100 innbyggere i porteføljen *nesten aldri* møter brukere ansikt-til-ansikt (Fossestøl et al., 2020: 143). På bakgrunn av funnet skriver forskerne at «digitalisering og kanalstrategi kan ramme manuelle brukere hardt, særlig for brukere som møter veiledere med store brukerporteføljer, og hvor muligheten for planlagte ansikt-til-ansikt-møter er små» (Fossestøl et al., 2020: 150). Samtidig har det i alle fall tidligere vært slik at veiledere som jobber ved NAV-kontorer i Oslo og på Østlandet, som betjener mange innvandrere, også har de største porteføljene (Djuve & Tronstad, 2011: 9). Det er ekstra uheldig med tanke på at mange innbyggere i denne gruppa vil ha behov for fysiske møter.

Dersom ressursgevinsten ved kanalstrategien skal komme innbyggere til gode, er det grunn til å tro at man må redusere porteføljestørrelsen til veiledere. AFIs undersøkelse indikerer at det har skjedd de siste årene. Det var *færre* veiledere i 2019 som har over 100 brukere i porteføljen enn det var i 2014 (Fossestøl et al., 2020: 142). Det skulle tilsi at veiledere har mer tid til å følge opp brukerne – men når veiledere blir spurt, rapporterer de likevel om at de har mindre tid til arbeidsretta oppfølging enn tidligere (Fossestøl et al., 2020: 156). En mulig forklaring kan være at kanalstrategien som nevnt ser ut til å ha økt arbeidsbelastninga til veiledere totalt sett. Som vi har vist, har flere av oppgavene som publikumsmottaket gjorde tidligere, blitt overført til enkeltveiledere. I tillegg må de svare ut et økende antall digitale henvendelser innen tidsfristen.

NAV er en organisasjon med et stort mandat og knappe ressurser. Det vil antakelig alltid være en viss diskrepans mellom innbyggernes ønsker og det NAV kan tilby. Men dersom man skal komme nærmere å nå målsettingene i kanalstrategien, vil et viktig steg være å undersøke de konkrete årsakene som ligger bak diskrepansen mellom ønskede og faktiske ansikt-til-ansikt-møter, blant annet ved å gå dypere inn i hvorvidt kanalstrategien er ressursbesparende, og hvorvidt ressursene som eventuelt blir spart, faktisk går til tettere oppfølging og fysiske møter for dem som trenger det.

7.2.4 Direktenummer er av stor betydning for mange innbyggere med fluktbakgrunn

Som et ledd i kanalstrategien har NAV sentralisert telefonhenvendelser til et *kontaktsenter*, hvor ansatte har spisskompetanse på ulike spørsmål om NAV. Innbyggerne i vår studie ser ut til å bruke kontaktsenteret i relativt liten grad. Når de ringer kontaktsenteret, er det primært for å få kontakt med sin veileder. En årsak kan være at mange innbyggere i målgruppa har behov for individuell veiledning om sosiale tjenester. Selv om man kan ringe inn til kontaktsenteret med spørsmål om for eksempel sosialhjelp, er det begrensa hva man kan få veiledning om, blant annet fordi ansatte der ikke har tilgang til de sosialfaglige saksbehandlingssystemene. En annen årsak til at få ringer kontaktsenteret, er at de opplever det som vanskelig på grunn av begrensede norskferdigheter og systemforståelse. Når innbyggerne ikke greier å formidle sine behov over telefonen, innebærer det at de ikke kan nyttiggjøre seg de godene som NAVs sentraliserte telefonløsning tilbyr. Kontaktsenteret fungerer i stedet som et slags sentralbord som det er tungvint å bruke, fordi det ofte er tidkrevende å nå igjennom til veileder. Mange innbyggerne i vår målgruppe trekker altså få fordeler av den sentraliserte telefonløsningen.

For innbyggere med fluktbakgrunn, er derimot *direktenummer* en svært viktig kanal inn til NAV, nettopp fordi mange sliter med å bruke kontaktsenteret. Etter innføringen av kanalstrategien og opprettelsen av NAVs kontaktsenter, kan det imidlertid virke som om veiledere i mindre grad enn tidligere gir sitt direktenummer til innbyggere. Veiledere vi snakka med, opplever i alle fall at det har blitt mindre legitimt å bruke direktenummer, selv om det kan være variasjon fra kontor til kontor (se Helsetilsynet, 2022: 28), og mellom avdelinger og veiledere innad i et NAV-kontor. Flere veiledere gir uttrykk for at hovedregelen er at de ikke skal gi direktenummer til innbyggere. Skillet mellom veiledere som har store og små porteføljer (som ofte overlapper med hvorvidt de jobber

med statlige eller kommunale tjenester) gjør seg imidlertid gjeldende også her. Veiledere som har mindre porteføljer, gir ofte sitt direktenummer til innbyggere, mens veiledere med større porteføljer gjør det unntaksvis til noen få innbyggere. I likhet med fysiske møter, kan man si at direktenummer er et knapt gode som ikke alle får tilgang til.

Det ser ikke ut til å være noen tydelige kriterier eller retningslinjer for når direktenummer bør brukes. Resultatet kan bli nokså ulik praksis som gjør NAV «mer tilgjengelig for noen enn for andre», slik en veileder uttrykker det. En nylig undersøkelse gjennomført av Helsetilsynet finner det samme som vi gjør, nemlig at mange veiledere gir ut sitt direktenummer for å gjøre tilgjengeligheten bedre for brukere. Samtidig viser undersøkelsen at det er mangel på rutiner, noe som fører til ulik praksis ved ulike kontorer. Det er ofte opp til veiledere å bestemme når de skal gi ut direktenummer, uten at det er noen tydelige kriterier for hva de skal vektlegge i vurderingen. Helsetilsynet påpeker at det er uheldig at det ikke finnes noen enhetlig praksis fordi tilgjengelighet til NAV ikke skal «avhenge av den enkelte NAV-veilederen, men være styrt, harmonisert og forutsigbar» (Helsetilsynet, 2022: 5).

7.2.5 Behov for tydeligere retningslinjer for dialog i ikke-digitale kanaler

Våre funn tyder på at det er et stort trykk i NAV mot at innbyggerne skal over i digitale kanaler i sin kommunikasjon med NAV. Kanalstrategien skal legge til rette for at innbyggere får kommunisere med NAV i den kanalen de har behov for, men det synes å være et klart signal i NAV om at digital kommunikasjon er den *foretrukne* kommunikasjonsformen. Man kan gjøre unntak fra regelen, men slike unntak utgjør like fullt en form for avvik (se også Schou & Pors, 2019: 466). NAVs digitaliseringsstrategi er i tråd med føringer ovenfra om «digitalt førstevalg», som innebærer at digital kommunikasjon skal være den primære kanalen mellom innbyggere og det offentlige. Innbyggerne er digitale «by default» – om de har behov for ikke-digital kommunikasjon, er det de som har bevisbyrden. De må overbevise veiledere om at de ikke greier å bruke digitale kanaler.

Empirien vår viser at veiledere oppfatter bruk av digitale kanaler som et viktig mål, men det ser ikke ut til at de har en like tydelig oppfatning om når de bør bruke andre kanaler i dialogen med innbyggere. Slike vurderinger blir gjerne overlatt til den enkelte veileder. En del veiledere strekker seg langt for å imøtekomme innbyggers behov, samtidig som de kan oppleve at de gjør noe som ikke er helt legitimt – de «jukser», som en veileder uttrykte det. NAV kan signalisere at det er viktig og legitimt å bruke andre enn de digitale kanalene ved å lage retningslinjer som tydeliggjør for eksempel at *dersom* innbyggeren snakker lite norsk og/eller har begrensede digitale ferdigheter, og/eller har lite systemkunnskap, *så skal* han eller hun ha jevnlig ansikt-til-ansikt-møter og få direktenummer til sin veileder. Det behøver ikke å bety at man utelukker digital kommunikasjon. Som nevnt, er det ofte ikke slik at innbyggere er enten digitale eller ikke-digitale – kanskje fungerer digital kommunikasjon utmerket til noen formål, men ikke til andre. Fysiske møter kan, særlig i starten av en veiledningsrelasjon, trygge innbyggere i den digitale kommunikasjonen.

I forlengelse av materialet vårt og funn i andre undersøkelser er det betimelig å spørre hvorfor NAV så langt ikke har laget retningslinjer for ikke-digital kanalbruk. En årsak kan være at praksisen med digital oppfølging er ganske ny, og at NAV er i en fase hvor man ennå ikke greier å skille godt nok mellom innbyggere som kan lære å bruke digitale verktøy, og innbyggere som ikke vil greie å lære det (Fossestøl et al., 2020: 161). Som nevnt, har ikke NAV per i dag gode verktøy for å nivåfeste digitale ferdigheter, i alle fall for målgruppa i dette prosjektet. Da blir det også vanskelig å identifisere innbyggere som har behov for kommunikasjon i ikke-digitale kanaler. En annen forklaring kan være at dersom man identifiserer innbyggere som har behov for ikke-digital kommunikasjon, vil det innebære at man må tilføre mer ressurser til oppfølgingen. I prinsippet skal

kanalstrategien frigjøre ressurser til tettere oppfølging av de innbyggerne som har størst behov, men det er uklart om det skjer i praksis. En tredje forklaring kan være at NAV ikke vil rette så mye oppmerksomhet mot hva man skal gjøre med dem som er ikke-digitale, fordi det på sett og vis innebærer en «digital kapitulasjon» – en anerkjennelse av at noen innbyggere ikke kommer til å bli digitale. Dersom veiledere vegrer seg for å klassifisere innbyggere som manuelle, og ikke benytter ikke-digitale kanaler selv om innbyggeren har behov for det, er det et viktig signal om at kanalstrategien ikke fungerer slik man ønsker. Om det er tilfelle, vil digitaliseringa sannsynligvis føre til økt ulikhet i tilgang på tjenester og dermed føre til at NAV i mindre grad enn før tilbyr likeverdige offentlige tjenester. Så langt tyder noe forskning på at det er dette som er dagens situasjon. AFI-forskere skriver for eksempel at det er en risiko for at «manuelle» brukere «får dårligere oppfølging og service enn tidligere på grunn av digitaliseringa» (Fossestøl et al., 2020: 161).

7.3 Hvilken rolle spiller tredjepartene i dialogen mellom NAV og innbyggere med fluktbakgrunn?

«Hadde systemet fungert, hadde det ikke vært behov for oss. Det er svakheter i systemet», sier en av tredjepartene. En del av funnene i studien vår tyder på at hun har rett. Det er et stort behov for digital bistand og NAV-relatert veiledning blant innbyggere med fluktbakgrunn. I SINTEFs ferske rapport om digital eksklusjon i NAV mer generelt, finner forskerne at offentlige ansatte i diverse etater «snakka mye om brukernes behov for hjelp til å bruke nav.no og andre digitale tjenester, og at slik bistand gis av mange ulike aktører rundt om i samfunnet – svært ofte av andre aktører enn NAV» (Midtgård et al., 2022: 65). Slik er det, til tross for at mange NAV-ansatte – slik vi har vist – jobber iherdig med å bistå innbyggere slik at de kan bruke de digitale kanalene. Når man ser hvor mye bistand tredjeparter gir innbyggere, kan man spørre seg om NAV har *outsourcet* en del av sitt veiledningsansvar til andre aktører, samtidig som innbyggerne får et stadig større ansvar for å bli digitale og selvbetjente. Et viktig spørsmål er hvilke oppgaver NAV bør og kan ta seg av, og hvilke oppgaver NAV ikke kan ta seg av, og som derfor må dekkes av tredjeparter.

NAV har veiledningsplikt

Noen tredjeparter i vår studie opplever at de til en viss grad gir innbyggere bistand som NAV burde ta seg av. I SINTEF-studien peker offentlig ansatte i andre etater tilsvarende på at de «opplever at de må gjøre oppgaver som de ikke har kompetanse til, og som egentlig er NAV sitt ansvar» (Midtgård et al., 2022: 78). NAV har ifølge Forvaltningsloven § 11 en *veiledningsplikt* som blant annet innebærer at NAV skal gi innbyggere informasjon om lover, rettigheter og plikter. I tillegg til denne forpliktelsen, er det åpenbart at NAV selv er best i stand til å gi innbyggere informasjon om hvordan NAV-systemet fungerer, hvilke rettigheter de har og hvordan de går fram for å søke om ytelser og tjenester. Vi mener derfor at det er et viktig grep når en del tredjeparter henviser innbyggere tilbake til NAV og bistår dem med å få kontakt med sin veileder. På den måten overtar tredjeparter i mindre grad et ansvar som ligger til NAV, og det er mindre fare for feilinformasjon. Dersom tredjepartene ikke viser tilbake til NAV, kan det også bidra til at NAV ikke oppfatter de reelle utfordringene en del innbyggerne har. Tredjeparter bør, med andre ord, være varsomme med å overta oppgaver som helt klart ligger under NAVs ansvarsområde.

Rollen som «vaktbikkje» er viktig

Noen av tredjepartene har bistand som en del av sitt formelle mandat. De jobber med å sikre rettssikkerhet for innbyggere som ikke får innfridd sine rettigheter eller de gir støtte i dialogen med NAV. De har gjerne god kunnskap om NAV. Rollen som «vaktbikkje» og støttespiller må

nødvendigvis fylles av en ekstern aktør, og ikke av NAV selv – selv om vi også ser at NAV-ansatte i enkelte tilfeller blir en slags «intern tredjepart» og kjemper på innbyggerens vegne internt i systemet.

Bistand kan gå ut over andre arbeidsoppgaver

Man kan se for seg at tredjeparter får et tydeligere mandat med å bistå med praktisk bistand, for eksempel knytta til digital opplæring, innsending av dokumentasjon og liknende. De må i så fall ha tid og kapasitet til å drive med denne typen hjelp. SINTEFs undersøkelse viser at mange personer i det offentlige tjenesteapparatet og ved bibliotekene oppgir at de daglig (7%) og ukentlig (23%) avviser personer som har behov for digital bistand (Midtgård et al., 2022: 69). I vår studie forteller noen tredjeparter at NAV-relatert bistand går ut over andre arbeidsoppgaver. Spørsmålet er hvordan man skal sikre at de som har jevnlig kontakt med innbyggere, skal greie å bistå, særlig når mange av dem gjør det i tillegg til sine ordinære arbeidsoppgaver. Som nevnt, er det stort behov for et lavterskeltilbud hvor innbyggere får rask bistand til praktiske oppgaver i forbindelse med NAV-søknader og liknende.

Praktisk bistand glir over i substansielle spørsmål

Noen tredjeparter, slik som bibliotekene, har et klart mandat knytta til digital opplæring og bistand. En utfordring de beskriver, er at det kan være vanskelig å skille mellom praktisk hjelp og substansielle spørsmål om NAV. Når bibliotekansatte eller andre tredjeparter hjelper en innbygger med å fylle ut en søknad digitalt, er det nærliggende at innbyggeren også spør om innholdet i spørsmålene og hva en ytelse innebærer. I slike situasjoner er det spesielt viktig at tredjeparter er tydelige på hva de kan hjelpe med, og hva NAV bør bistå med. Prosjekter som innebærer samarbeid mellom biblioteker og NAV, slik det er rom for i «Digihjelpen», kan være spesielt gunstige, fordi man da kan kombinere digital bistand med substansiell kunnskap om NAV – fra NAV.

LINK-kontoret var i en unik posisjon

Det optimale er antakelig tredjeparter som tilbyr lavterskelhjelp og digital bistand, og som også har kunnskap om NAV, slik at de kan bistå både praktisk og substansielt. LINK-kontoret på Tøyen hadde slik kompetanse. Ifølge en evaluering av Tøyen rettshjelp, erfarte LINK-arbeiderne at det var et stort informasjons- og veiledningsbehov blant innbyggere i bydelen, særlig blant dem med kort botid i Norge, begrensede norskferdigheter og lite digital kompetanse. LINK-arbeiderne ga uttrykk for at behovet for bistand har økt parallelt med digitaliseringen (Frøjd & Nordberg, 2021: 6). Når man ser hvor stort behovet for bistand er for denne innbyggergruppa, kan man stille seg undrende til at et tilbud som LINK ble lagt ned. Snarere ville det være behov å skape et permanent tilbud, og bygge ut tilbudet slik at den samme typen bistand er tilgjengelig for flere innbyggere, særlig i en storby som Oslo. En viktig diskusjon vil imidlertid være hvor mye ressurser man skal bruke for å bygge ut et system utenfor NAV, når mange av oppgavene potensielt bør løses av NAV selv.

Behovet for lavterskelhjelp – publikumsmottakets rolle

Man kan se for seg at NAV tar større ansvar enn i dag for praktisk bistand i kombinasjon med veiledning. I så fall vil det være behov for et sted hvor NAV kan yte mer lavterskelhjelp, med mulighet for drop-in. Det er nettopp denne typen lavterskelhjelp som gjør at innbyggerne gjerne oppsøker tredjeparter. Ofte haster det for innbyggerne å få bistand. Den akutte situasjonen mange innbyggere står i, er også en av grunnene til at offentlige ansatte ofte strekker seg langt for å bistå, selv om slik bistand ligger utenfor deres arbeidsoppgaver (Midtgård et al., 2022: 80). Flere tredjepartsinformanter etterspør et sted hvor innbyggere kan stikke innom og få raskt hjelp. Ofte kan det dreie seg om å få hjelp til en liten ting, som å laste opp et vedlegg. Det går raskt å løse,

men om det ikke skjer, kan det få store konsekvenser. Det er nettopp denne typen hjelp NAV har redusert gjennom de siste års nedbygging av bistand i publikumsmottakene. Det kan være betimelig å diskutere hvorvidt denne utviklinga har vært hensiktsmessig dersom man vil gi et likeverdig tjenestetilbud til alle grupper i samfunnet.

Private tredjeparter

Diskusjonen over gjelder primært de formelle tredjepartene. Innbyggerne i vår studie forteller at de får mest bistand fra private tredjeparter. Ratzmann gjør et tilsvarende funn i sin studie av EU-migranternes møte med velferdstjenestene i Tyskland. Hun mener at den hyppige bruken av private tredjeparter er et uttrykk for at denne typen hjelpere er lettest tilgjengelig og ofte er fundert i tillitsrelasjoner (Ratzmann, 2019: 222). Samtidig peker hun på at aktører som har en formell posisjon og mandat som hjelpere, har mer tyngde og dermed mer gjennomslagskraft på vegne av innbyggeren. Tredjeparter som jobber systematisk med bistand til innbyggere, opparbeider seg kunnskap om det offentlige systemet. Dette kan være viktig når de fungerer som systemguider som kan bistå innbyggerne med å navigere i det institusjonelle landskapet som NAV er en del av. Farene for feilinformasjon vil antakelig være større når innbyggere er avhengig av private hjelpere. De blir ofte bedt om å bistå på grunn av sine språkkunnskaper, og ikke fordi de har inngående kjennskap til NAV.

Dersom innbyggere som står i en sårbar posisjon, blir stadig mer avhengig av hjelp fra personer i sitt private nettverk, bør det være et varsku for NAV. For det første fordi disse tredjepartene ikke kan innta posisjonen som «vaktbikkje» på samme måte som mer formelle tredjeparter, og fordi det ikke er gitt at de har kunnskapen og kompetansen som trengs for å hjelpe innbyggere tilstrekkelig. For det andre kan det være en god del innbyggere som ikke har et nettverk de kan lene seg på. Dette vil være personer som kan gå mer eller mindre under radaren – og som vi heller ikke har fanget opp i vår studie. Om innbyggere ikke får hjelpen de trenger fra NAV, og heller ikke har ressurser rundt seg i form av private hjelpere, kan man se for seg at de ikke får oppfylt grunnleggende behov og rettigheter.

7.4 Tilgjengelighet og rettssikkerhet

En overordna refleksjon etter å ha oppsummert funnene i studien, handler om hvilke konsekvenser kanalstrategien kan ha for rettsikkerheten til personer som har utfordringer med norsk språk, systemkunnskap og digital kommunikasjon. Vi ser at en del personer i denne gruppa opplever utfordringer med å få kontakt med NAV og med å forstå viktig informasjon fra NAV fordi de ikke får tilgang til kommunikasjonskanaler som er tilpasset deres kommunikasjonsbehov. Vårt materiale viser at en del innbyggere får informasjon i digitale kanaler selv om de ikke har forutsetninger for å bruke kanalene eller for å forstå informasjonen. Det kan få store konsekvenser for muligheten til for eksempel å klage på vedtak innen en frist, for å forstå hva NAV forventer, og for å sikre en stabil økonomi og bosituasjon. Digital kommunikasjon kan gjøre at det tar lengre tid før veiledere fanger opp at innbyggere har behov for tolk, særlig om innbyggeren får bistand fra andre. Når innbyggere er digitale til det motsatte er bevist, blir det ekstra viktig å kartlegge deres kommunikasjonsferdigheter så tidlig som mulig, og å lage rutiner for ikke-digital kommunikasjon. Direktenummer og fysiske møter med tolk er knappe goder, men slike kanaler er helt avgjørende for at en del innbyggere i målgruppa for denne rapporten skal få tilgang til sine rettigheter. Dersom NAV ikke sikrer tilgjengelighet i kanaler som er tilpasset disse innbyggernes behov, kan det i siste instans undergrave deres rettssikkerhet.

7.5 En smalere dør inn til sosiale tjenester

I denne studien har vi hatt en helhetlig tilnærming, noe som innebærer at vi har undersøkt de ulike kanalene i sammenheng med hverandre. Et resultat av denne tilnærmingen, er at det blir tydelig at kanalstrategien har ført til færre muligheter for dialog og veiledning om sosiale tjenester. Det finnes per dags dato ingen digitale kanaler for slike spørsmål, selv om en dialogfunksjon er under utvikling i «Digisos»-prosjektet. Modia/DittNAV er i prinsippet forbeholdt dialog om arbeid og aktivitet i forbindelse med arbeidsretta oppfølging – selv om forskere peker på at innbyggere ikke forstår skillet, og stiller andre typer spørsmål til veileder der, for eksempel om sosiale tjenester (Helsetilsynet, 2022: 33).

Kanalstrategien har ført til begrensinger når det gjelder individuell veiledning om sosiale tjenester i publikumsmottaket, selv om det varierer noe fra kontor til kontor. For det første er innskrenkingen i åpningstider en begrensning i seg selv. For det andre har man ved flere kontorer fjernet tilgangen de ansatte har i publikumsmottaket til sosialfaglige systemer. Det betyr at ansatte for eksempel ikke kan hente fram vedtak eller sjekke informasjon om dialogen med veileder. Dersom en innbygger ringer til kontaktsenteret, er det også der begrensning hva ansatte kan tilby av individuell veiledning om sosiale tjenester. Kontaktsenteret kan primært gi generell informasjon som også finnes tilgjengelig på NAV.no. De har ikke tilgang til de sosialfaglige systemene, som er kommunens bord. De kan bare sjekke opp noen få opplysninger, som for eksempel når neste utbetaling kommer.

For innbyggere som er under aktiv oppfølging fra NAV, kan viktige kanaler for dialog om sosiale tjenester være direktenummer til veileder og ansikt-til-ansikt-møter. Som vi har vist gjennom denne rapporten, innebærer det imidlertid at tilgjengeligheten er svært avhengig av den individuelle veilederen og hans eller hennes arbeidsbetingelser og tilbøyelighet til å tilby direktenummer og fysiske møter. Dessuten viser Helsetilsynets studie at innbyggere som bare mottar sosialhjelp, sjelden får direktenummer til sin veileder (Helsetilsynet, 2022: 28). Vi antar at det er innbyggere som er mottakere av sosialhjelp og som ikke får aktiv oppfølging fra NAV som er mest sårbare, fordi de har svært få muligheter til å komme i kontakt med NAV dersom de har behov for det. Det finnes en høy andel sosialhjelpsmottakere blant innbyggere med fluktbakgrunn (Grebstad & Hjemås, 2021). For denne gruppa kan terskelen for å få kontakt med NAV bli enda høyere på grunn av utfordringer knytta til norskferdigheter og systemforståelse.

Ambisjonen da NAV ble oppretta, var å skape «én dør inn» for innbyggere. Med kanalstrategien kan man imidlertid ikke snakke om én dør inn – snarere er det et mangfold av kanaler som i stor grad følger de organisatoriske skillene i NAV, særlig skillet mellom statlige og kommunale tjenester. Det skal mye systemforståelse til for at innbyggere skal skjønne hvilken kanal som er ment for hvilke typer spørsmål. Som nevnt, stiller innbyggere ofte spørsmål i «feil» kanal, og veiledere svarer ofte på spørsmål som egentlig skulle vært rutet til andre deler av NAV.

7.6 Framtidsvisjoner og anbefalinger

Til sist vil vi framheve at å etablere god kommunikasjon med NAV er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at innbyggere med fluktbakgrunn skal greie å oppnå målsettinger knytta til arbeid og kvalifisering. Innbyggere vi har snakka med, vektlegger at det er *innholdet* i tiltakene og oppfølginga som er avgjørende for at de skal lykkes på arbeidsmarkedet. Tidligere forskning viser at NAVs tiltaksvifte har vært lite tilpassa innbyggere med innvandrerbakgrunn, men de siste årene har NAV i større grad hatt mulighet til å tilby norskopplæring og tiltak som gir formell

kvalifisering. Framtidig forskning bør undersøke hvordan slike endringer påvirker arbeidsmarkedsdeltakelse blant innbyggere med innvandrerbakgrunn på lengre sikt.

I 2021 kom NAV med en revidert kanalstrategi, og nylig offentliggjorde NAV en ny virksomhetsstrategi. Den reviderte kanalstrategien signaliserer viktigheten av å gi gode alternativer til digital kommunikasjon: «Vi skal gjøre nav.no tilgjengelig for alle, og samtidig ha gode alternativ for de brukerne som ikke kan eller ønsker å være digitale» (NAV, 2021b: 12). Det framheves også at brukere skal få tilgang til den kanalen som møter deres behov, og at de skal få snakke med et menneske når de har behov for det. I den nye virksomhetsstrategien står det: «Ingen går glipp av rettigheter på grunn av barrierer som lav systemforståelse, funksjonsnedsettelse, språk eller utfordringer med å bruke digitale løsninger» (NAV, 2022a: 8). Ordlyden i strategien tyder på at NAV er bevisst på flere av utfordringene vi peker på i denne rapporten, og at man har ambisjoner om å justere kursen, blant annet ved å fange opp innbyggere som ikke greier å bruke de digitale kanalene. Et viktig arbeid framover vil være å oversette disse ambisjonene til konkret praksis.

Basert på funn i vår rapport, vil vi anbefale videre arbeid i NAV med å:

- Lage gode kartleggingsverktøy for å nivåfeste digitale ferdigheter for personer med lav digital kompetanse og begrensede norskerferdigheter. Veiledere bør *ikke* vurdere innbyggers digitale ferdigheter ut ifra den digitale dialogen med NAV – det gir ofte et feilaktig bilde.
- Øke bevisstheten om at lav systemforståelse kan være en like stor barriere mot å benytte digitale kanaler, som begrensede digitale ferdigheter. Digital opplæring kan ikke erstatte god veiledning.
- Kommunisere til innbyggere og tredjeparter at det er viktig å si tydelig ifra når det er en annen person som kommuniserer på vegne av innbygger i den digitale dialogen.
- Gjennomgå arbeidsbelastninga til veiledere for å undersøke hvorvidt kanalstrategien har ført til at de har fått mer tid til å følge opp dem som trenger det mest. Sikre at veiledere har kapasitet til å være lydhøre for innbyggernes egne ønsker om kommunikasjonskanal. Både revidert kanalstrategi og NAVs nye virksomhetsstrategi signaliserer at det er legitimt for innbyggere å be om å kommunisere med NAV i ikke-digitale kanaler. Det er et viktig signal som bør konkretiseres og forankres på leder- og veiledernivå.
- Lage retningslinjer for når veiledere *ikke* skal kommunisere digitalt med innbyggere, for å sikre likebehandling og tydeliggjøre når veiledere bør bruke andre kanaler. Lage klare rutiner for hva som skal til for at en innbygger bør kategoriseres som manuell, og når i et veiledningsløp det bør skje.
- Dersom innbyggere ikke greier å bruke digitale kanaler, har lav systemforståelse og begrensede norskerferdigheter, er direkte nummer en svært viktig kanal for å komme i kontakt med veileder. NAV bør vurdere å bruke denne kanalen i større grad, på en måte som sikrer lik praksis.
- Vurdere om NAV kan skape arbeidsmetoder og rutiner for å fange opp innbyggere som i liten grad henvender seg (digitalt) på eget initiativ, men som likevel kan ha stort behov for oppfølging. Det kan for eksempel innebære å vurdere om 48-timersfristen for å svare ut henvendelser digitalt er hensiktsmessig, eller om prioritering av innbyggere i større grad bør være opp til veilederes faglige skjønn.

- Vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å begrense bistand i publikumsmottaket i så stor grad som man har gjort de siste årene – det finnes fortsatt mange innbyggere som har behov for lavterskelhjelp, og som ikke har enkel tilgang til sin veileder. Øke bruk av telefontolk i publikumsmottaket for å avklare henvendelser.
- Sikre at innbyggere med fluktbakgrunn som har behov for mer omfattende oppfølging, møter sin veileder fysisk jevnlig, med lav terskel for å bruke tolk. Fysiske møter er spesielt viktig i begynnelsen, slik at veileder bli kjent med innbyggeren og kan kartlegge digitale ferdigheter og norskkunnskaper, noe som i tur legger grunnlag for hvordan den videre dialogen bør foregå (hvilke kanaler, bruk av tolk etc.).
- Behovet for fysiske møter bør i større grad basere seg på innbyggers behov for tolk. Det kan se ut som om vurderingene av om fysiske møter er nødvendig, ofte foregår slik: 1) Er det behov for fysisk møte? 2) Er det da behov for tolk? For å sikre forsvarlig kommunikasjon, kan det være hensiktsmessig at veilederne i større grad stiller spørsmålene i motsatt rekkefølge: 1) Er det behov for tolk for at innbygger skal forstå informasjon fra NAV? 2) Er det da behov for fysisk møte?
- Vurdere grenseoppgangen mellom NAVs ansvar og tredjeparters ansvar. Mye tyder på at viktige veiledningsoppgaver i for stor grad overlates til tredjeparter, som ikke nødvendigvis har riktig kompetanse eller tilstrekkelig ressurser. Oppfyller NAV sin veiledningsplikt når tredjeparter ser ut til å ha overtatt såpass mange oppgaver?
- Vi har fått lite kunnskap om bruk av videomøter i denne studien. NAVs egne tall viser at slike møter foreløpig brukes i beskjedent omfang. Vi vil tro at det ligger stort potensiale i å bruke slike møter i større grad, og at det kan være tidsbesparende, både for veiledere og innbyggere.

Referanser

- Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet 2022*. Retrieved from <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewi8tdHy7Jz7AhVOw4sKHV6aAgAQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fcontentassets%2Ffccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315%2Ftildelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-for-2022.pdf&usg=AOvVaw1ocuaTjFPXygzdE-TAyxh>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018a). *NAVs personbrukerundersøkelse 2018*. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewi3noafhf75AhUWCBAIHZ7CD-oQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2F%2Fattachment%2Fdownload%2F69c41dc2-71da-4e6a-bc8d-2ed3d9b702d5%3A07d808d6e111219bc74d2605132e9d0a86c66ecc%2Fresultater-personbrukerundersokelsen-trondelag.pdf&usg=AOvVaw027PF0ZpPLelldxr_T0MmP
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018b). *Rapport om trafikkflytundersøkelsen på NAV-kontor 2017*. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjffj-7n7Lf6AhUzSvEDHbNzACEQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ks.no%2Fcontentassets%2Facd683bd7b4d4dc4a56dcfd7237056ad%2Ftrafikkflytundersokelsen-nav-kontor-2017.pdf&usg=AOvVaw0xKMxmcJSbg1Pw_TRu21fL
- Barreth, A. S. S. (2019). *Digitalisering av sosialtjeneten i NAV. En kvalitativ studie av hvordan digitalisering av sosialtjenesten i NAV påvirker ansatte og brukere*. (Master). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Berg, H., Vagvatne, K. M., Vestøl, G. M., et al. (2022). *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*. Retrieved from <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2022-9-Digital-aktivitetsplan-for-NAV-og-brukerne.pdf>
- Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, I., et al. (2020). *Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler: Sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017-2020*. Retrieved from <https://brage.inn.no/inn-xmliui/handle/11250/2677470>
- Birkelund, G. E., Rogstad, J., Heggebø, K., et al. (2014). Diskriminering i arbeidslivet. Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk tidsskrift*, 22(4), 352-382.
- Bjørnsen-Vareberg, M., & Syltevik, L. J. (2013). Alenemødre, frivillig og offentlig hjelp. Hva tilbyr de frivillige organisasjonene som Nav ikke har? . In H.-T. Hansen, K. Lundberg, & L. J. Syltevik (Eds.), *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2017). *Immigrant Labor Market Integration across Admission Classes*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911451
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., et al. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 55(5), 833-847.
- Breit, E., & Salomon, R. (2015). Making the technological transition—citizens' encounters with digital pension services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299-315.
- Bråthen, M. (2020). Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(1-02), 52-66.
- Bønnhoff, H. E. D. (2019). «Verden går veldig fort» Mødre med migrasjonserfaring møter norsk digitaliseringspolitikk. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(4), 325-337.
- Chelaghma, A., Kobernus, A. L., Ryen, R., et al. (2020). Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning. *Jusstudentenes offentlige utredninger*(4). Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiQvbfN1vP5AhWqmIsKHe-kANAQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.uio.no%2Fstudier%2Femner%2Fjus%2Fjus%2FJUS5502%2FJOU-jus5502%2Fjou%2F2020-4-digital-ekskludering.pdf&usg=AOvVaw3mR2tpMPJza6qXY_Fq7V2j
- Dinesen, P. T. (2013). Where you come from or where you live? Examining the cultural and institutional explanation of generalized trust using migration as a natural experiment. *European sociological review*, 29(1), 114-128.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2011). *Digitalt førstevalg - en kartlegging av hindringer og muligheter*. Retrieved from <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/digitalt-forstevalg-en-kartlegging-av-hindringer-og-muligheter/1366>

- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Retrieved from <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/ti-ars-erfaringer>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., et al. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?*. Retrieved from <https://www.faf.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Djuve, A. B., Nielsen, R. A., & Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Retrieved from <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/kvalifiseringsprogrammet-og-sosialhjelpsutgiftene>
- Djuve, A. B., & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Retrieved from <https://www.faf.no/en/publications/faf-reports/innvandrere-i-praksis>
- Dumont, J. C., Liebig, T., Peschner, J., et al. (2016). *How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU LFS*. Retrieved from <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewigtNn41tr6AhX6DRAIHfIQB5YQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D16130%26langId%3Den&usg=AOvVaw3rAQoZ-vjM0JzOsIkj06oA>
- Eggebo, H. (2020). Kollektiv kvalitativ analyse. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 4(02), 106-122.
- Fjeldstad, Ø. (2020). Sosial- og eldreombudet i Oslo: Vanskeligere å nå fram til NAV enn før. *Velferd.no*, p. 38. Retrieved from <https://velferd.no/velferd/2020/vanskeligere-a-na-fram-til-nav-enn-for>
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene*. Retrieved from Oslo: <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/6471>
- Friberg, J. H., & Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Retrieved from <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/nar-aktivering-bli-ydmykelse>
- Friberg, J. H., Elgvin, O., & Djuve, A. B. (2013). *Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrat*. Retrieved from Oslo: <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/innvandrerne-som-skulle-klare-seg-selv>
- Frøjd, E. K., & Nordberg, T. H. (2021). *Tøyen rettshjelp: et innovasjons- og samarbeidsprosjekt*. Retrieved from Oslo: <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/6526>
- Fugletveit, R., & Lofthus, A.-M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordisk välfärdsforskning| Nordic Welfare Research*, 6(2), 77-92.
- Gordon, L. K. (1975). Bureaucratic competence and success in dealing with public bureaucracies. *Social Problems*, 23(2), 197-208.
- Grebstad, U., & Hjemås, G. (2021). *Over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere*. Retrieved from <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/over-halvparten-av-sosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>
- Gussgard Volckmar-Eeg, M. (2021). *The making of immigrant clients: An ethnographic study of categorisation work in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV)*. (PhD). University of Stavanger, Stavanger. Retrieved from <https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/handle/11250/2834333>
- Guthu, L., & Holm, S. (2010). *Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse*. Retrieved from Oslo: <https://docplayer.me/3426456-Innvandrere-pa-nett-en-analyse-av-innvandreres-digitale-kompetanse.html>
- Hagelund, A. (2006). Why It Is Bad to Be Kind. Educating Refugees to Life in the Welfare State: A Case Study from Norway. In C. J. Finan (Ed.), *Migration, immigration and social policy*. Malden: Blackwell Publishing.
- Hagelund, A., & Kavli, H. (2009). If work is out of sight. Activation and citizenship for new refugees. *Journal of European social policy*, 19(3), 259-270.
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67-90.
- Hardoy, I., & Schöne, P. (2014). Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: why so low? *Education Economics*, 22(1), 48-72.
- Hardoy, I., & Zhang, T. (2011). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343-364.
- Hardoy, I., & Zhang, T. (2019). Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet*, 36(1-02), 55-78.
- Helsetilsynet. (2021). *Hei, og velkommen til NAV! Gjelder det økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud eller andre sosiale tjenester, tast 1. Undersøkelse av Nav Kontaktsenter 2020-2021. Del av den landsomfattende undersøkelsen av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav*. Retrieved from <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2021/hei-og-velkommen-til-nav-gjelder-det-okonomisk-sosialhjelp-midlertidig-botilbud-eller-andre-sosiale-tjenester-tast-1/>

- Helsetilsynet. (2022). *Landsomfattende undersøkelse av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav 2020–2021*. Retrieved from Oslo: <https://www.helsetilsynet.no/presse/nyhetsarkiv/2022/landsomfattende-undersokelse-av-tilgjengelighet-til-sosiale-tjenester-i-nav/>
- Hermanrud, I. (2022). Digital veiledning og den digitale aktivitetsplanen i NAV: Digital Guidance and the Digital Activity Plan at NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*(2), 1-15.
- Hernes, V., Arendt, J. N., Joonas, P. A., et al. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees*. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiJneWVxrz6AhWlQ_EDHZT3CtwQFnoECAGQAQ&url=https%3A%2F%2Fnorden.diva-portal.org%2Fsmash%2Fget%2Fdiva2%3A1306724%2FFULLTEXT01.pdf&usq=AOvVaw2MGVvRUqXSePEWj2M8mVRI
- Hernes, V., Bolvig, I., & Liljeberg, L. (2022). *Scandinavian integration policies for refugees. An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes*. Retrieved from <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1656783/FULLTEXT01.pdf>
- Hetling, A., Watson, S., & Horgan, M. (2014). “We live in a technological era, whether you like it or not” client perspectives and online welfare applications. *Administration & Society*, 46(5), 519-547.
- Holbæk-Hanssen, J., & Wagelid, T. (2019). *Kartlegging av kanalstrategien. Tall fra personbrugerundersøkelsen 2019*. Power point-presentasjon, NAV.
- Holm, A., Danielsen, Å. Ø., Leirvik, M. S., et al. (2022). *Vil gjerne vite mer: Kompetansebehov om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold blant ansatte i opplærings- og integreringstjenestene*. Retrieved from Oslo: IMDi. (2021). *IMDi kommuneundersøkelse 2021. Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner*. Retrieved from Oslo: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2022/kommuneundersokelsen-2021/>
- Kavli, H. C., Lillevik, R., & Volckmar-Eeg, M. G. (2022). *En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet*. Retrieved from <https://www.fao.no/zoo-publikasjoner/fao-rapporter/en-hand-pa-rattet>
- Kobberstad, J. H. (2020). Høyt utdanna flyktningers tilnærminger til kvalifisering og arbeid. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(1-02), 92-108. doi:10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-06
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Kommunerevisjonen. (2019). *Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV*. Retrieved from <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13312099-1558424865/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen/Rapporter%20fra%20Kommunerevisjonen%202019/02-2019%20Tilgjengeligheten%20til%20sosiale%20tjenester%20i%20NAV.PDF>
- Korsgaard, H., & Ludvigsen, J. (2019). *Den digitale borger. En kvalitativ studie av den digitale hverdagen*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/den-digitale-borger/id2637043/>
- Kringstad, K., & Furunes, E. W. (2020, 27.01.20). Biblioteket får besøk av flere og flere som må ha digital hjelp. *NRK.no*. Retrieved from https://www.nrk.no/trondelag/digitalt-utenforskap_-trondheim-folkebibliotek-far-besok-av-mange-som-ma-ha-digital-hjelp-1.14867696
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Köhler-Olsen, J., & Kane, A. (2019). *Personvern i Navs digitale saksbehandling. Digital praksis i arbeids- og velferdsforvaltningen i lys av regelverk om taushetsplikt, personvern og informasjonsforvaltning*. Retrieved from <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2771080/personvern-i-navs-digitale-saksbehandling.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Larsen, E. N., Rogne, A. F., & Birkelund, G. E. (2018). Perfect for the Job? Overqualification of Immigrants and their Descendants in the Norwegian Labor Market. *Social Inclusion*, 6(3), 78–103.
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Retrieved from <https://www.fao.no/images/pub/2018/20684.pdf>
- Lima, I. A. Å., & Furuberg, J. (2018). Hvem starter i kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid? . *Arbeid og velferd*(3). Retrieved from https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2018/3/m-03/Hvem_starter_i_Kvalifiserings%C2%ADprogrammet_og_kommer_de_i_arbeid
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., et al. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427-436.
- Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

- Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101551.
- Magnussen, M.-L. (2020). «Jeg er klar til å bidra» Utforskning og utfordring av bakkebyråkraters kategorisering av flyktninger som prøver å komme i jobb i dagens Norge. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 63-75.
- Maximova-Mentzoni, T., Spjelkavik, Ø., Frøyland, K., et al. (2019). *Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere. To år med metodeutprøving i åtte forsøksprosjekter*. Retrieved from https://www.imdi.no/contentassets/dd8daf50e03243afa244b2cccff38bda/r2019_02_supported-employment-i-kvalifiseringstiltak-for-innvandrere.pdf
- Meltevik, S., Grønås-Werring, M., Hjelmeland, S., et al. (2022). *Kartlegging av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontorene*. Retrieved from Oslo: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sosiale-tjenester-rapportarkiv/kartlegging-av-kvalifiseringsprogrammet-i-nav-kontorene>
- Midtbøen, A. H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(1), 4-30.
- Midtgård, T. M., Sand, K., & Thun, S. (2020). *Digital ekskludering i Norge*. In A. Rolstadås, A. Krokan, G. E. D. Øien, M. Rolfsen, G. Sand, H. Syse, L. M. Husby, & T. I. Waag (Eds.), *Den digitale hverdagen*. Retrieved from <https://www.ntva.no/publikasjoner/den-digitale-hverdagen/>
- Midtgård, T. M., Sand, K., Thun, S., et al. (2022). *Digital ekskludering i NAV. Hvem, når, hvorfor?*. Retrieved from Trondheim: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/navs-tiltak-og-virkemidler-rapportarkiv/digital-ekskludering-i-nav-sintef>
- NAV. (2021a). *NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035*. Retrieved from <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/omverdensanalyse-2021>
- NAV. (2021b). Strategi for hvordan NAV møter innbyggerne 2021-2026. Revidert kanalstrategi. *Tilsendt på e-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, november 2022*.
- NAV. (2022a). *NAV 2030. Virksomhetsstrategi*. Retrieved from <https://www.nav.no/strategi>
- NAV. (2022b). *Årsrapport 2021*. Retrieved from Oslo: <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/navs-arsrapport-2021/Aarsrapport%202021%20NAV.pdf>
- NOU 2018: 13. (2018). *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/flb178ace9bf45d095e8f1d9431c3b1d/no/pdfs/nou20182018013000dddpdfs.pdf>
- Nyberg, T. E., Ueland, S. W., Thorgersen, A., et al. (2021). *NAVs Personbrukerundersøkelse 2021: Økt brukertilfredshet og tillit etter et år med pandemi*. Retrieved from https://www.nav.no/_/attachment/download/54bb2c05-0137-4780-bc0c-293611df55d4:653f346c73103d2283304ee363091204668b5307/Personbrukerunders%C3%B8kelsen%202021_WEB.pdf
- Olsen, B., & Bye, K. S. (2020). *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2020*. Retrieved from <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/flyktninger-i-og-utenfor-arbeidsmarkedet-2020>
- Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus. (2019). *Årsmelding 2018*. Retrieved from Oslo: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13321271-1555054575/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Pasient-%20og%20brukerombudet%20i%20Oslo%20og%20Viken%20og%20Sosial-%20og%20eldreombudet%20i%20Oslo/%C3%85rmelding%202018%20Pasient-%20og%20brukerombudet%20i%20Oslo%20og%20Akershus%20%E2%80%93%20Sosial-%20og%20eldreombudet%20i%20Oslo.pdf>
- Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus. (2020). *Årsmelding 2019*. Retrieved from Oslo:
- Proba samfunnsanalyse. (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny Sjanse*. Retrieved from <https://www.imdi.no/contentassets/4b74a834b0114d64ab0b73329107556f/samfunnsokonomisk-analyse-av-ny-sjanse.pdf>
- Proba samfunnsanalyse. (2017). *Samarbeid NAV - kommune om introduksjonsprogram. En kartlegging*. Retrieved from https://www.nav.no/_/attachment/download/ffb8463a-a066-4b68-b0f5-a72e117fb412:09048aeade2e7a74d97e8581b658cc9010017f71/samarbeid-nav-kommune-om-introduksjonsprogram-proba-2018.pdf
- Ratzmann, N. (2019). *Caught between the local and the (trans)national EU citizens at the front-line of German welfare policy*. (PhD). London school of economics, London. Retrieved from <http://etheses.lse.ac.uk/3982/>
- Rybalka, M., Brevik, R., Fremmerlid, M., et al. (2022). *Digital sårbarhet: Hvem har høy risiko for å falle utenfor?*. Retrieved from Oslo: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/artikler/digital-sarbarhet-hvem-har-hoy-risiko-for-a-falle-utenfor>
- Rønnebak, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288-304.

- Røhnebæk, M., & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? –bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV. *nytt norsk tidsskrift*, 38(1-02), 73-85.
- Røysum, A. (2020). The job-seeking experiences of resourceful female immigrants and the impact on their self-efficacy beliefs. *European Journal of Social Work*, 23(1), 173-184.
- Sand, K., Bergschöld, J. M., & Midtgård, T. M. (2020). *Digitale velferdstjenester. En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker*. Retrieved from <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmloi/handle/11250/2719258>
- Schou, J., & Hjelholt, M. (2018). Digital citizenship and neoliberalization: governing digital citizens in Denmark. *Citizenship Studies*, 22(5), 507-522.
- Schou, J., & Hjelholt, M. (2019). Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies*, 13(1), 3-22.
- Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(3), 464-477.
- Shala, A., & Eide, K. (2012). Somalieres møte med NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 15(1), 11-22.
- Slettebakk, D. (2014). *IKT-bruk i befolkningen og barrierer for digital ekskludering. En kunnskapsoppsummering*. Retrieved from http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/sifo/files/file79744_oppdagsrapport_2-2014_web.pdf
- Sohlman, M., & Kann, I. C. (2021). Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse. *Arbeid og velferd*(2). Retrieved from <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2021/faerre-far-opplaeringstiltak-men-mer-til-prioriterte-grupper-av-arbeidssokere-og-mer-formell-kompetanse-arbeidsmarkedstiltak>
- Lovvedtak 19 (2018–2019), (2018).
- Syltevik, L. J. (2013). "Brukeren" i debatten om Nav-reformen. In H.-T. Hansen, K. Lundberg, & L. J. Syltevik (Eds.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (pp. 31-46). Oslo: Universitetsforlaget.
- Synnes, K. M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. *Nordic Social Work Research*, 11(2), 169-182.
- Synnes, K. M. (2022). Når terskelen til velferdsstaten blir for høy: Arbeidsledige polske migranternes erfaringer. *Tidsskrift for velferdsforskning*(2), 1-13.
- Sæther, M. (2022). *Det indre liv i NAV. Kommunikasjon om prioritering og arbeidsform på et NAV-kontor*. (PhD). NTNU, Trondheim. Retrieved from <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/26775/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Thorbjørnsrud, T., El-Amrani, S., & Stenstad, M. (2019). *Asylsøkeres digitale hverdag. En undersøkelse av asylsøkeres tilgang til og bruk av digitale kanaler*. Retrieved from https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/asyl/probarapport-2019-11-asylsokeres-digitale-hverdag-uu.pdf
- Thorbjørnsrud, T., Vestøl, G., Sætra, H. S., et al. (2022). *Digisos – muligheter og begrensninger ved digitalisering av sosiale tjenester*. Retrieved from <https://proba.no/rapport/digisos-muligheter-og-begrensninger-ved-digitalisering-av-sosiale-tjenester/>
- Tronstad, K. (2015). Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner.
- Tronstad, K. R. (2019). *Flyktninger i introduksjonsprogrammet-Hvilke erfaringer har de med å delta?* Retrieved from <https://nordicwelfare.org/integration-norden/en/fakta/flyktninger-i-introduksjonsprogrammet-hvilke-erfaringer-har-de-med-a-delta/>
- Volckmar-Eeg, M., & Vassenden, A. (2022). Et flipperspill i velferdsstaten. Innlåsing av innvandrere med 'språkutfordringer' i NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(4), 260-277.
- Volckmar-Eeg, M. G., & Vassenden, A. (2022). Emotional creaming: Street-level bureaucrats' prioritisation of migrant clients 'likely to succeed' in labour market integration. *International Journal of Social Welfare*, 31(2), 165-175.
- Vågang, S., Eriksen, H. R., Ihme, I., et al. (2014). *Brukernes møte med NAV. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Brukernes-mote-med-NAV/id2008441/>
- Weihe, H.-J. W. (2023). *Brukermedvirkning i sosiale tjenester*. Retrieved from https://snl.no/brukermedvirkning_i_sosiale_tjenester
- Aasback, A. W. (2021). Digitalt eller analogt? Nav-veilederes vurderinger rundt kommunikasjonskanaler i oppfølgingsarbeidet. *Fontene forskning*, 14(2), 30-42.