



Digisos – muligheter og begrensninger ved digitalisering av sosiale tjenester

Rapport 2022 - 10

Proba-rapport nr. 2022-10, Prosjekt nr 19033.
ISSN: 1891-8093
TT/HB, HSS, GMV,TN 15.03.2022

Forord

Proba samfunnsanalyse har fått midler fra NAV FoU til å undersøke erfaringer med implementering av Digisos (digitalisering av sosiale tjenester). Undersøkelsen er gjennomført i samarbeid med Agenda Kaupang. Datainnsamlingen har foregått i perioden 2019-2021. Vi vil takke alle NAV ansatte og brukere som har bidratt med å dele erfaringene sine med oss.

Prosjektleder har vært Trude Thorbjørnsrud. Gro Vestøl, Henrik Skauge Sætra og Therese Neråsen har vært prosjektmedarbeidere.

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	5	
1	INNLEDNING OG METODE	10
1.1	Bakgrunn	10
1.1.1	Utvikling og status for Digisos	10
1.2	Problemstillinger	13
1.3	Metode	14
1.3.1	Innledende intervjuer og dokumentstudier	14
1.3.2	Litteraturgjennomgang	14
1.3.3	Caseundersøkelser i NAV-kontor	14
1.3.4	Intervjuer med medarbeidere i NAV Kontaktsenter	16
1.3.5	Referansegruppe	16
1.3.6	Endringer i prosjektets innhold	16
2	DIGITALISERING AV OFFENTLIGE VELFERDSTJENESTER	18
2.1	Digitalisering og saksbehandlers arbeidshverdag	18
2.2	Brukererfaringer og konsekvenser for kommunikasjon med bruker	20
2.2.1	Ulike brukergruppers forutsetninger for å ta i bruk digitale tjenester	20
2.2.2	Konsekvenser av digitalisering for brukere	21
2.3	Ulike typer digitale tjenester	22
2.3.1	Bruk og erfaring med digital informasjon	22
2.3.2	Bruk og erfaring med digitale meldings- og dialogtjenester	23
2.3.3	Relasjon til veilederen	24
2.4	Effekter av digitalisering	24
3	INNFØRING OG IMPLEMENTERING AV DIGITAL SØKNAD VED DE FEM KONTORENE	27
3.1	Status ved kontorene	27
3.1.1	Utvikling i andelen digitale søknader	28
3.2	Markedsføring og informasjon	29
3.2.1	Motivasjon hos ledelsen ved kontoret	29
3.2.2	Informasjon og opplæring i kontoret	30
4	SØKNADSPROSESS, SAKSBEHANDLING OG ORGANISERING	34
4.1	Erfaringer med den digitale løsningen: søknad, dokumentasjon og vedlegg	34
4.1.1	Den digitale søknaden	34
4.1.2	Dokumentasjon og vedlegg	37
4.2	Rutiner og organisering av arbeidet	41
4.2.1	Forenkling og effektivisering av saksbehandling	41
4.2.2	Behov for tekniske forbedringer	44
4.3	Behov for en kommunikasjonsløsning	45
4.3.1	Regelverk og digitalisering	48
4.4	Innsynsløsning	48
4.5	Nødhjelp	49

4.6	NAV kontaktsenters erfaringer med digitale løsninger for sosiale tjenester	49
4.6.1	Innføring av digitale løsningen for sosiale tjenester	49
4.7	Oppsummering	51
5	KOMMUNIKASJON, BRUKERMØTER OG VEILEDNINGSBEHOV	53
5.1	Endrer digital søknad behovet for fysiske brukermøtene?	53
5.2	Hvilke konsekvenser har digital søknad for kommunikasjonen med brukerne?	54
5.3	Har digital søknad betydning for relasjonen mellom bruker og NAV-veileder?	56
5.3.1	Påvirker digital søknad muligheten til å få en helhetlig forståelse av brukeren?	57
5.4	Hva har brukerne behov for av informasjon og veiledning knyttet til digital søknad.....	58
5.4.1	Veiledningsbehov	58
5.5	Hva er viktig for brukerne?	62
5.5.1	Behov for forutsigbarhet	62
5.6	Oppsummering	63
6	OPPFØLGING OG BRUKERMØTER UNDER KORONAPANDEMIEN ..	65
6.1	Praksis rundt veiledning og møter med brukerne.....	65
6.2	Erfaringer med fysiske møter versus veiledning/oppfølging på telefon eller video	69
6.3	Kontaktsenterets erfaring fra pandemien	70
6.4	Oppsummering	71
7	GEVINSTER OG UTFORDRINGER	72
7.1	Gevinster og utfordringer for NAV-kontorene	72
7.1.1	Gevinster for veilederne og kontorene	72
7.1.2	Utfordringer med digital søknad	73
7.2	Gevinster og utfordringer for brukerne	74
7.2.1	Gevinster med digital søknad for brukerne	74
7.2.2	Utfordringer brukere kan oppleve med digital søknad.....	75
7.3	Regelverk og digitalisering	77
7.4	Samlede innspill til bedre brukerfunksjonalitet	77
7.5	Digitalisering og sosialarbeiderrollen.....	78
7.5.1	Hva er sosialt arbeid?.....	78
7.5.2	Har digital søknad konsekvenser for sosialt arbeid?.....	79
	LITTERATUR	81

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn

«Digitalisering av sosiale tjenester» (Digisos) er et prosjekt i NAV som omfatter utvikling av digitale tjenester på nav.no. Digisos-prosjektet startet opp i 2017, og hadde som mål å gjøre det mulig for alle brukere av NAVs sosiale tjenester å søke om økonomisk sosialhjelp digitalt, å få innsyn i egen sak og å ha digital kontakt med NAV.

Proba samfunnsanalyse har i samarbeid med Agenda Kaupang fått forskningsmidler fra NAV til å undersøke virkningene av å digitalisere sosiale tjenester. Undersøkelsen ble startet opp i 2019 og avsluttet høsten 2021.

Problemstillinger og metode

Formålet med prosjektet har vært å få økt kunnskap om hvordan digitalisering av sosiale tjenester påvirker brukere og saksbehandlere/veiledere. Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- Hvordan påvirker digitalisering organiseringen av arbeidet med sosialhjelp på NAV-kontoret?
- Hva skjer med relasjonen mellom saksbehandler og bruker ved økt digitalisering, og i hvilke situasjoner/overfor hvilke brukere er digitalisering mindre hensiktsmessig?
- Hva skal til for at man oppnår den forventede forenkling og effektivisering av tjenestene?
- Hvordan kan NAV best sikre at effektiviseringen kommer brukerne til gode i form av hensiktsmessig oppfølging og veiledning, slik at brukerne blir selvhjulpne?
- Påvirker digitaliseringen oppnåelsen av sosialtjenestelovens mål om at mottakerne skal bli selvhjulpne?

I prosjektperioden ble samhandlingen mellom NAV og brukere sterkt påvirket av tiltakene mot koronapandemien. Etter ønske fra NAV har vi derfor inkludert en problemstilling om hvordan NAV-kontorene har fulgt opp brukere av sosialhjelp under pandemien.

Prosjektet skulle i utgangspunktet omhandle alle de tre leveransene i Digisos; den digitale søknaden om økonomisk sosialhjelp, innsynsløsningen og dialogfunksjonen. Det var imidlertid kun den digitale søknaden som var implementert og tatt i bruk da datainnsamlingen ble gjennomført. Rapporten omhandler derfor primært erfaringer med digital søknad. Mot slutten av datainnsamlingsperioden tok noen av case-kontorene i bruk innsynsløsningen, og vi har spurt disse kontorene om deres tidlige erfaringer. I tillegg har vi inkludert spørsmål om forventninger til en eventuell dialogfunksjon, og omtaler dette kort i rapporten.

Datainnsamlingen har bestått av dokumentstudier, innledende intervjuer med sentrale aktører og en case-undersøkelse ved fem NAV-kontor. Case-undersøkelsen besto av intervjuer med ledere og ansatte ved NAV-kontorene, intervjuer med brukere og en spørreundersøkelse til ansatte som jobber med sosiale tjenester.

Konklusjoner og tilrådinger

Innføring av Digisos

For å lykkes med innføring er god lederforankring viktig. NAV-kontorene vi har besøkt har erfart at det er viktig å bruke mye tid på opplæring og informasjon til veiledere i

forbindelse med innføring av Digisos. Videre opplever de at det har vært hensiktsmessig å prioritere egne ressurser til å veilede brukere i forbindelse med innføring av digital søknad. Denne veiledningen kan gjerne skje i mottaket på NAV-kontoret.

NAV-kontorene vi har besøkt har tatt ulike grep i forbindelse med innføringen. Ett kontor har for eksempel hatt en egen person i mottaket til å veilede brukere i digitale tjenester generelt. Ett annet kontor har lagt vekt på å gi opplæring om digital i søknad til samarbeidende tjenester slik at de kan bistå brukerne dersom de avdekker at bruker har behov for å søke sosialhjelp. Ett av kontorene har investert i bypass løsninger til brukere som ikke har bankID som ledd i oppfølgingen.

Organisering og saksbehandling

Vi finner at arbeidsprosessene knyttet til saksbehandling av sosialhjelpssøknader og organiseringen av arbeidet i NAV-kontorene i begrenset grad er endret som følge av implementeringen av digital søknad. Det er først og fremst oppgaver knyttet til skanning av dokumentasjon som har blitt redusert.

Undersøkelsen viser at den digitale søknaden er relativt enkel å fylle ut og at mange brukere får til å sende søknaden digitalt. Men en del har problemer med å få til å legge ved nødvendig dokumentasjon. I mange tilfeller leveres dokumentasjonen på papir direkte til NAV-kontoret selv om søknaden er fylt ut digitalt.

Det har vært utfordringer knyttet til de tekniske løsningene, særlig løsningen for vedlegg. Vedleggene som er levert digitalt har i mange tilfeller kommet i en form som er lite lesbar for saksbehandlerne. Dette har ført til en tidkrevende saksbehandlingsprosess.

I de tilfellene hvor bruker har en viss digital kompetanse og mestrer vedleggløsingen, erfarer de ansatte at saksbehandlingsprosessen er betraktelig effektivisert. Dette henger i stor grad sammen med at de sparer tid på postgang og skanning, at nødvendig informasjon i saken er lett tilgjengelig og at alle dokumenter i saken blir samlet på ett sted.

Brukerne av sosiale tjenester er svært ulike. Noen har vanskeligheter med å bruke digitale løsninger, og enkelte veiledere opplever at de bruker mer tid enn tidligere på å forklare brukerne sine hva de skal gjøre.

Sommeren 2020 var en løsning der brukerne får innsyn i egen sak etablert, men det var fortsatt ikke alle kontorene som hadde mulighet til å bruke denne løsningen. I de kontorene vi besøkte hadde veilederne fått lite informasjon om innsynsløsningen, og det var lite kunnskap om hvordan denne fungerte for brukerne.

Det er foreløpig ikke lansert en dialogfunksjon i Digisos. Det er vanskelig for brukerne å forstå hvorfor de ikke kan kommunisere digitalt med NAV om sosialhjelp når de kan det om andre ytelser. Mange av veilederne peker på at det er behov for en chatteløsning og at det vil gjøre det enklere å avklare korte og praktiske spørsmål på en effektiv måte. Samtidig er det enkelte som er skeptiske til en slik løsning fordi de mener det kan føre til merarbeid for kontorene.

Ulike brukere

Vi finner at mange brukere er fornøyde med å kunne søke digitalt, og at de opplever mestring når de får til å bruke den digitale løsningen. Samtidig er sosialhjelpsmottakere en svært mangfoldig gruppe, og det er svært ulikt hvilke forutsetninger de har for å ta i bruk digitale løsninger. De som ikke mestrer digitale løsninger omfatter særlig brukere med manglende digital kompetanse, manglende forvaltningsforståelse og/eller svake norskerferdigheter. Svake lese- og skriveferdigheter kan også medføre problemer med å

ta i bruk løsningen. En del brukere mangler elektronisk ID, og for dem er det ikke mulig å søke digitalt.

Det er også noen brukere som vegrer seg for å bruke digitale løsninger fordi de ikke har tillit til at søknaden kommer frem. I tillegg har besøket på NAV-kontoret en viktig sosial betydning for noen brukere.

Det er ulik praksis i kontorene når det gjelder veiledning i bruk av digital søknad. Det virker også som dette er noe personavhengig og opp til den enkelte veileder. Flere av kontorene har hatt klare ambisjoner for hvor mange som skal søke digitalt. Vi finner at det er svært viktig at NAV i sine planer tar hensyn til at noen brukere ikke mestrer digitale løsninger og sikrer at disse ikke opplever tjenestene som mindre tilgjengelige. Det er en balansegang mellom å utfordre og oppfordre brukerne til å prøve å søke digitalt, og å gjøre det vanskeligere for brukere som av ulike grunner ikke klarer å benytte digitale løsninger, enten det er i form av søknadsskjema, innsynsløsning eller en dialogfunksjon.

Dersom NAV-kontoret ønsker at svært mange skal søke digitalt, er det viktig at dette følges av gode og tilpassede veiledningstiltak. Noen brukere har store utfordringer med digitale løsninger, og det kreves svært mye bistand for at de skal få det til. Vi finner at oppmerksomheten på disse brukerne i varierende grad er til stede.

Mange veiledere erfarer at lite digitale brukere ofte får hjelp av familie og nettverk. Det kan oppleves lite heldig for brukerne at de må involvere andre i svært personlige forhold. Det er spesielt uheldig dersom det er barna som må hjelpe foreldrene sine med å søke om sosialhjelp.

Koronapandemien

I løpet av pandemien har flere brukere som tidligere brukte papirsøknad, benyttet digital søknad ettersom den fysiske tilgjengeligheten til kontorene har vært redusert.

Kontorene iverksatte flere tiltak for å være tilgjengelige for brukerne under pandemien. Flere kontorer opprettet en vakttelefon slik at brukerne kunne ringe sosialtjenesten uten å måtte gå via NAV Kontaktsenter. Enkelte kontorer tok kontakt med brukerne for å høre hvordan det gikk, og for å informere om situasjonen ved NAV-kontoret. I tillegg ga mange av saksbehandlerne/veilederne ut sitt telefonnummer til brukerne slik at brukerne kunne nå dem direkte. De gjorde også tilpasninger i saksbehandlingen for å sikre brukerne økonomisk. Det besto for eksempel i å ta imot muntlig søknad eller søknad på SMS.

Det er likevel flere som mener at begrensede muligheter for fysiske møter kan ha rammet brukerne skjev. Det var de mest sårbare brukerne, for eksempel de med store rusproblemer, som tapte mest på denne situasjonen.

De fleste veilederne/saksbehandlerne forteller at deres inntrykk er at akutte saker og brukernes økonomiske behov i all hovedsak har blitt ivaretatt gjennom pandemien, men at pandemien har fått konsekvenser på andre områder og at det har vært vanskelig å sørge for oppfølging som bidrar til endring i brukernes situasjon.

Kommunikasjon, veiledning og relasjoner

Veilederne gir uttrykk for at bruk av digital søknad under normale omstendigheter (uten pandemi) i liten grad har påvirket kommunikasjonen mellom bruker og veileder. Dette henger sammen med at rutinene for saksbehandling av søknad om sosialhjelp i stor grad er de samme. Rutinemessig gjennomføres det møter med søkere i forbindelse med nye søknader om sosialhjelp, uavhengig av om søknader leveres på papir eller digitalt. Endringen i kommunikasjon handler mest om når i søknadsprosessen det gjennomføres møter. Informantene mener at fysiske møter særlig er viktige for å etablere en relasjon og dersom det oppstår endringer i brukers situasjon.

Nedstengning i forbindelse med koronapandemien har imidlertid medført at mye av kontakten med brukerne har skjedd over telefon eller video. Mange av veilederne har da erfart at telefon- eller videomøter i mange tilfeller er hensiktsmessig. Det tar mindre tid og kan være enklere å arrangere. Noen av veiledere opplever at innføring av digital søknad har ført til at de bruker mindre tid i de fysiske brukermøtene til å diskutere spørsmål i forbindelse med søknaden, og heller kan bruke disse møtene til oppfølging av brukers situasjon.

De fleste veilederne erfarer at de har omtrent like mye kontakt med brukerne som før innføring av digital søknad, men at kontakten oftere skjer over telefon enn tidligere. Enkelte mener at de har noe mindre kontakt med de brukerne som mestrer digitale løsninger godt enn de hadde tidligere. Noen mener også at det er enklere å utsette møter når søknad og dokumentasjon er kommet inn digitalt.

Innføring av digital søknad gjør det mulig for veilederne å ha færre fysiske møter med brukerne. Vi finner at digital søknad først og fremst er knyttet til saksbehandling av søknaden og i mindre grad har betydning for omfang av personlig kontakt mellom bruker og veileder. Enkelte forteller imidlertid om mindre kontakt og at det er lettere å utsette møter. Det påpekes også at hyppigheten av fysiske møter er avhengig av at det er et fokus på dette fra ledelsens side. Vi mener derfor det er viktig at veilederne er oppmerksomme på behovet for fysiske møter og er bevisste på hvilke møter som kan gjennomføres over telefon/video og hvilke som bør avholdes fysisk.

I det store og hele finner vi at bruk av digital søknad så langt i liten grad har påvirket relasjonen mellom veileder og bruker.

Forutsetninger for effektivisering og forenkling

Det er først og fremst mindre behov for skanning av dokumentasjon som har ført til effektivisering i NAV- kontorene. En forutsetning for dette er at vedleggsløsningen fungerer godt og at brukerne mestrer denne.

Vi erfarer at brukergrensesnittet for utfylling av digital søknad er enkelt, men at vedleggsløsningen har vært vanskelig for mange og til dels har hatt en dårlig funksjonalitet. Brukernes veiledningsbehov i forbindelse med digital søknad varierer mye. En del brukere har behov både for veiledning i tekniske løsninger og i NAVs systemer og regelverk.

Andre forutsetninger er at de brukerne som har behov for det får tilstrekkelig veiledning, og at NAV-kontorene ved innføring av nye digitale løsninger legger stor vekt på å gi veiledere og saksbehandlere opplæring i disse løsningene.

Vi finner at det er flere elementer knyttet til funksjonalitet og brukergrensesnitt som kunne vært forbedret. Vi mener at NAV har behov for å ha en mer systematisk tilnærming for å avdekke og løse utfordringer som oppstår. Vi har inntrykk av at NAV-kontorene i liten grad jobber systematisk med å innhente og videreformidle brukernes erfaringer med løsningen. Vi mener videre at det også er behov for systematisk erfaringsinnhenting fra veilederne som jobber i løsningen hver dag. Veilederne har dessuten et godt overblikk over hva ulike brukergrupper sliter med. Vårt inntrykk er at de i liten grad blir spurt om sine erfaringer med løsningen.

Blir brukerne mer selvhjulpne?

Det kan argumenteres for at noen av brukerne blir mer selvhjulpne fordi de lærer seg å bruke digitale løsninger og dermed blir mer digitalt kompetente. Dette kan de ha nytte av i mange andre situasjoner. Når det gjelder sosialtjenestelovens mål om at mottakerne skal bli mer selvhjulpne slik at de kan forsørge seg selv, er det vanskelig å se at bruk av

digital søknad har betydning. Det er foreløpig ikke slik at omfanget av oppfølging fra NAV sin side er påvirket i særlig grad av den digitale søknaden, hverken i positiv eller negativ retning.

1 Innledning og metode

1.1 Bakgrunn

Prosjektet «Digitalisering av sosiale tjenester» (Digisos) har utviklet digitale tjenester for sosialhjelpsmottakere på nav.no. Digisos-prosjektet startet opp i 2017, og hadde som mål å gjøre det mulig for alle brukere av NAVs sosiale tjenester å søke om økonomisk sosialhjelp digitalt, å gi brukerne innsyn i egen sak og å ha digital kontakt med NAV.

Proba samfunnsanalyse har i samarbeid med Agenda Kaupang fått forskningsmidler fra NAV til et prosjekt som skal undersøke virkningene av å digitalisere sosiale tjenester. Undersøkelsen ble startet opp i 2019 og avsluttet høsten 2021.

Utredningen er gjennomført innenfor NAVs tematiske satsingsområde *samhandling med brukere*. Dette tematiske området tar utgangspunkt i at kvalitet i samhandlingen mellom NAV og brukerne er viktig for brukernes muligheter for arbeidslivstilknytning og opplevelse av økt mestring og deltakelse i samfunnet. Dersom NAV skal lykkes i å oppfylle samfunnsoppdraget om å bistå folk til å komme i arbeid og aktivitet er det avgjørende at samspeillet mellom NAV og brukerne fungerer godt.

NAV har satset store ressurser på å utvikle god informasjon på sine nettsider og på å knytte denne informasjonen til sine digitale selvbetjeningsløsninger. Det er et mål at det skal bli enklere og mindre tidkrevende for brukerne å forholde seg til offentlige tjenester, og at tjenestene skal bli bedre tilpasset den enkeltes behov. Det er også et mål at digitaliserte tjenester skal frigjøre ressurser som kan settes inn der behovet for mer brukerkontakt er størst. Forvaltningen i NAV skal være mest mulig brukerrettet, og brukermedvirkning og brukerinnsikt skal være en del av det systematiske forbedringsarbeidet i virksomheten.

For å sikre at brukerne får nødvendig informasjon, bistand eller oppfølging fra NAV, har NAV behov for mer kunnskap om brukernes erfaringer med digitale tjenester. Dette inkluderer kunnskap om brukere med svake digitale ferdigheter. Vårt prosjekt handler om brukere og ansattes erfaringer med implementering av Digisos.

Blant annet på grunn av iverksatte tiltak i forbindelse med koronapandemien har datainnsamlingen i prosjektet blitt noe forsinket, og det har også vært nødvendig å gjøre noen endringer i problemstillinger og metodedesign. Dette redegjøres nærmere for under omtale av problemstillinger og metode.

1.1.1 Utvikling og status for Digisos

Digisos er et samarbeid mellom fem kommuner, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet om utvikling av digitale tjenester for sosialhjelpsområdet på nav.no. Prosjektet startet opp i 2017, og bygger på føringer i sentrale meldinger som Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* og Meld. St. 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.

Digisos skulle etter planen bestå av tre leveranser; en digital søknad om økonomisk sosialhjelp, en digital innsynsløsning og en digital dialogfunksjon. Av kapasitets- og prioriteringshensyn ble innsynsløsningen forsinket, og det er foreløpig ikke laget en dialogfunksjon. At det ikke er laget en dialogfunksjon og at utrulling av innsynsløsningen har vært forsinket, har påvirket vårt prosjekt. Som følge av disse forholdene dreier vår undersøkelse seg først og fremst om implementeringen av digital søknad.

Digital søknad om økonomisk sosialhjelp

Digital søknad om økonomisk sosialhjelp er et alternativ til papirsøknad og skal gjøre søkeprosessen enklere for bruker. Den digitale søknaden innebærer at søkeren kan fylle ut og sende søknad om økonomisk sosialhjelp fra Ditt NAV. Søknaden inneholder relevante spørsmål om søkerens situasjon og gir søkeren hjelpetekster underveis. Informasjon om folkeregistrert adresse og informasjon om ektefelle/barn blir hentet inn automatisk. Videre kan søkeren samtykke til at inntektsdata fra Skatteetaten og opplysninger om statlig bostøtte fra Husbanken hentes inn automatisk (KS 2018, NAV 2019). Søknaden med opplysninger kommer direkte inn i fagsystemene til NAV-kontorene, og man unngår derfor at dokumenterte opplysninger må skannes.

Søknaden kan benyttes til å søke om økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Disse lovparagrafene omfatter økonomisk stønad til livsopphold for de som ikke kan sørge for livsopphold gjennom arbeidsinntekt eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter og økonomisk hjelp til personer som trenger det i særlige tilfeller. De andre sosiale tjenestene som følger av sosialtjenesteloven omfattes ikke.

Det er tenkt at bruk av digital søknad skal bidra til raskere saksbehandlingstid. Søknaden skal komme raskere frem til NAV-kontoret, saksbehandlerne skal bruke mindre tid på administrasjon, skanning, kontroll og på å tolke håndskrift. I tillegg kan den digitale søknaden bidra til at søknaden blir mer komplett, blant annet ved at noe informasjon blir hentet inn automatisk. Det er som nevnt et mål at digital søknad skal bidra til å frigjøre tid til mer oppfølging av dem som trenger det mest (KS 2018, NAV 2021a).

Innsynsløsningen

Innsynsløsningen skal gi søkeren mulighet til å sjekke status for søknaden eller i saken sin, lese brev og vedtak, samt sjekke utbetalinger på Ditt NAV (KS 2019, NAV 2021b). Innsynsløsningen skal bidra til at søkeren selv kan holde oversikt over de digitale søknadene sine og skal gjøre det enklere å finne riktig søknad ved ettersending av dokumentasjon.

Den første versjonen av innsynsløsningen ble gjort tilgjengelig i 2020. Løsningen var fortsatt under utvikling høsten 2021. Innsynselementer som vilkår, dokumentasjonskrav og kommende utbetalinger vil bli tilgjengeliggjort når testperioden er over (NAV 2021).

Dialogfunksjon

I tillegg har det vært planlagt en dialogfunksjon som kan brukes for sosiale tjenester, men denne har ikke vært spesifisert tydelig i prosjektet. Det har likevel eksistert en forventning om at denne funksjonen skal gi muligheter for en skriftlig dialog og være nærmere en chattefunksjon.

Fra prosjekt i seks pilotkommuner til implementering

Digisos er som nevnt basert på et samarbeid mellom stat og kommune og beskrives av den grunn som et nybrottsarbeid. I utgangspunktet var prosjektet todelt, med en statlig og en kommunal prosjektleder. Underveis valgte man å gå over til å ha én statlig prosjektleder. Det ble da viktig for kommunene å sikre at det kommunale perspektivet ble ivaretatt. Dette ble gjort gjennom å ha Bergen kommune som prosjekteier, og ved at prosjektet har hatt et tett samarbeid med pilotkommunene. KS har bidratt med finansiering av løsningen, arbeidet med å spre informasjon om Digisos og oppfordret kommunene til å ta løsningen i bruk.

Om lag 30 personer har jobbet med prosjektet i ulike roller, inkludert utviklere og veiledere som har vært ressurser i prosjektet. Aktørene i prosjektet forteller at det i

starten ble brukt mye tid på behovsavklaring og innsikt. Denne forståelsen har vært grunnlaget for utviklingen av de tekniske løsningene, og disse tekniske løsningene har det tatt tid å utvikle. NAV-kontorene har funnet brukere som har bidratt til brukertesting av løsningene.

I prosjektperioden hadde prosjektet ukentlige møter med pilotkommunene der de blant annet gikk gjennom status i prosjektet og status i kommunene. Det har også vært egne fagmøter der større faglige spørsmål er tatt opp. Vårt inntrykk er at de ulike aktørene fra stat og kommune i all hovedsak oppfatter at samarbeidet i prosjektet har fungert bra, men at det har blitt tydelig at stat og kommune har ulike styringssignaler og at det er mye som har måttet «gå opp» i forhold til samarbeid, prosesser, lover og regler.

Prosjektet i samarbeid med pilotkommunene arbeidet mye med å utforme felles informasjonsmateriell for implementering. Det ble lagt vekt på å skape forståelse hos medarbeiderne på NAV-kontorene om at å utvikle og implementere nye løsninger tar tid, og at løsningene stadig blir forbedret. Fremfor å utvikle en helt komplett og ferdig løsning med alt av funksjonalitet ferdig, har løsningen blitt gradvis utviklet og implementert. En slik implementeringsmåte bidrar til at løsningen blir raskere tilgjengelig og anvendbar for kontorene og saksbehandlerne. Samtidig betyr det at saksbehandlerne må godta at det kommer gradvise endringer og oppdateringer i systemene de jobber i.

Prosjektet har også hatt jevnlig møter med leverandører av fagsystemer. Kommunene i Norge bruker fire forskjellige leverandører som leverer fagsystemer for sosiale tjenester. Fagsystemleverandørene utvikler sin egen programvare og har dermed frihet til å bestemme hvordan grensesnittet i det enkelte systemet ser ut. Dette er dermed litt ulikt fra system til system. Ved oppstart ble det vurdert å bygge ett felles fagsystem. Men det ble vurdert som mer hensiktsmessig at de eksisterende leverandørene tilpasset det fagsystemet de allerede leverte til Digisos.

Prosjektet Digisos ble avsluttet i desember 2019, men gjenoppstod fra januar 2020 som team Digisos. Teamet er et tverrfaglig produktteam som har ansvar for å utvikle digitale løsninger for de sosiale tjenestene i NAV kontor. Prosjektet eies i dag av den statlige delen av NAV og Bergen kommune. Team Digisos har i dag det koordinerende ansvaret på operativt nivå.

I februar 2019 var det 25 kommuner som hadde mulighet til å bruke selvbetjeningsløsningen og tallet økte jevnt gjennom 2019. Som følge av tiltak for å forhindre korona ble den fysiske tilgjengeligheten til NAV-kontorene svært begrenset i mars 2020. For raskt å kunne gi brukerne tilgang til digital søknad la KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet til rette for at kommunene kunne ta i bruk den digitale løsningen uten å gjøre de tekniske oppgraderingene av fagsystemet som normalt var påkrevd. Fra våren 2020 kunne dermed alle kommuner tilby brukerne mulighet til å søke sosialhjelp digitalt. Høsten 2020 var det 317 kommuner som hadde tatt løsningen i bruk.

Status for implementering

Den digitale søknaden ble først pilotert og gjort tilgjengelig for de kommunene som ønsket å koble seg på. Innsynsløsningen ble pilotert i samarbeid med Bergen kommune fra årsskiftet 2019/2020. Våren 2020 var det 20 kontorer som hadde tatt innsynsløsningen i bruk og juni 2020 var løsningen klar til å bres ut slik at alle kommuner som ønsket det, kunne ta i bruk løsningen. I løpet av 2020 tok ytterligere 60 kommuner i løsningen i bruk. Dialogfunksjonen, som skal gi mulighet for digital dialog mellom bruker og veileder/saksbehandler, er som nevnt foreløpig ikke lagt inn i den digitale løsningen.

Innføringen av digital søknad ved kontorene har gått i svært ulik takt. En av grunnene til dette er at enkelte av fagsystemleverandørene har brukt mer tid på å utvikle løsningen

enn andre. Bærum var for eksempel en av pilotkommunene, og var med i prosjektet fra oppstart, men de fikk ikke sin løsning på plass før sent høsten 2019. Saksbehandlerne opplevde da til gjengjeld få tekniske utfordringer, og ved kontoret ble det gjennomført en gradvis innføring og oppskalering av digital søknad.

De vi har intervjuet fra Digisos-prosjektet oppfatter at svært mange kommuner anser det som viktig å gi innbyggerne mulighet til å søke digitalt. Mange er med i DigiFin¹ for å kunne ta i bruk denne løsningen. Informantene har et inntrykk av at fagsystemleverandørene har blitt overrasket over interessen og påtrykket fra kommunene, og at de kanskje hadde sett for seg at de i større grad måtte selge denne løsningen inn til kommunene.

De fire leverandørene har brukt ulik tid på å tilpasse systemene til Digisos. Det er en stor og krevende jobb for kommunene å bytte fagsystem, og de bytter dermed sjelden. Dette er forhold som påvirker leverandørmarkedet. Noen mener at leverandørene ikke prioriterer levering av fagsystemer på sosiale tjenester høyt fordi det er et lite marked, og ikke så lønnsomt for leverandøren. Manglende prioritering og kapasitet hos leverandørene kan ha bidratt til at de ikke har greid å omstille systemene raskt nok.

Enkelte mener at prosjektet har vært underfinansiert, både av leverandører og kommuner.

1.2 Problemstillinger

I vårt prosjekt har vi ønsket å få økt kunnskap om hvordan digitalisering av tjenestene og brukerdialogen knyttet til økonomisk sosialhjelp påvirker brukere og saksbehandlere/veiledere. Vi har ønsket å undersøke hvilke virkninger digitalisering har på samhandlingen mellom forvalter og søker/mottaker. Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- Hvordan påvirker digitalisering organiseringen av arbeidet med sosialhjelp på NAV-kontoret?
- Hva skal til for at man oppnår den forventede forenkling og effektivisering av tjenestene?
- Hvordan kan NAV best sikre at effektiviseringen kommer brukerne til gode i form av hensiktsmessig oppfølging og veiledning slik at brukerne blir selvhjulpne?
- Hva skjer med relasjonen mellom saksbehandler og bruker ved økt digitalisering, og i hvilke situasjoner/overfor hvilke brukere er digitalisering mindre hensiktsmessig?
- Påvirker digitaliseringen oppnåelsen av sosialtjenestelovens mål om at mottakerne skal bli selvhjulpne?

I prosjektperioden ble samhandlingen mellom NAV og brukere sterkt påvirket av tiltakene mot korona-pandemien. Etter ønske fra NAV har vi derfor inkludert en problemstilling om hvordan NAV-kontorene har fulgt opp brukere av sosialhjelp under pandemien.

Prosjektet skulle i utgangspunktet omhandle alle de tre leveransene i Digisos; den digitale søknaden om økonomisk sosialhjelp, innsynsløsningen og dialogfunksjonen. Det var imidlertid kun den digitale søknaden som var implementert og tatt i bruk da

¹ DigiFin er en finansieringsordning for realisering av nasjonale digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren. (KS 2018)

datainnsamlingen ble startet opp. Mot slutten av datainnsamlingsperioden tok noen av case-kontorene i bruk innsynsløsningen, og vi har undersøkt hvilke tidlige erfaringer kontorene har med denne. I tillegg har vi inkludert spørsmål om forventninger til en eventuell dialogfunksjon. Men ettersom utviklingen av Digisos hadde kommet kortere enn vi trodde, handler prosjektet primært om erfaringene med digital søknad.

1.3 Metode

Datainnsamlingen har bestått av intervjuundersøkelser, dokumentstudier og spørreundersøkelser. Koronapandemien og enkelte andre forhold førte til flere endringer i datainnsamlingen sett i forhold til det som var planlagt. Koronapandemien bidro også til at prosjektet har blitt forsinket. Vi redegjør nærmere for endringene i datainnsamlingen nedenfor.

1.3.1 Innledende intervjuer og dokumentstudier

Innledningsvis gjennomførte vi intervjuer med representanter for Digisos-prosjektet i Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS, samt med Bergen kommune som har vært prosjekteier.

Vi gjennomgikk også det som forelå av skriftlige beskrivelser av Digisos-prosjektet og informasjonsmateriell til kontorene.

1.3.2 Litteraturgjennomgang

Vi har gjennomgått tidligere forskning som omhandler digitalisering av velferdstjenester.

Formålet med gjennomgangen har vært å se hva som finnes av litteratur på feltet og hva tidligere forskning sier om bruk og erfaring med digitale velferdstjenester. De fleste studiene som er inkludert i gjennomgangen er norske og omhandler NAV, men vi har også tatt med noen internasjonale studier og noen studier fra helsefeltet.

1.3.3 Caseundersøkelser i NAV-kontor

Vi har gjennomført casestudier i fem NAV-kontor. I disse kontorene har vi intervjuet ledere og veiledere og sendt ut en spørreundersøkelse til alle som arbeider med økonomisk sosialhjelp. Ved tre av disse kontorene har vi også intervjuet brukere.

Kontorene vi besøkte

Vi ønsket å inkludere NAV-kontor som hadde gjort ulike valg når det gjaldt innføring av Digisos. Vi ønsket også at kontorene skulle være fra mellomstore til store, og tilhøre områder som har noe ulike levekårsproblemer og brukergrupper. Videre ønsket vi at kontorene skulle bruke ulike fagsystemer og at ett av kontorene skulle være fra Oslo.

Det var ganske vanskelig og tidkrevende å rekruttere kontorer. Det hadde til dels sammenheng med at medarbeiderne ved mange kontorer har stor arbeidsbelastning og dermed lite kapasitet til å delta i forskningsprosjekter. Til dels var det flere av kontorene som ikke syntes de hadde kommet langt nok i innføringen av digital søknad da vi tok kontakt for å spørre om de ville delta. Ved de fleste av kontorene vi besøkte har innføringen av Digisos vært en prioritert oppgave. Det er likevel slik at innføringen av digital søknad er gjort på litt ulike måter. Andelen søknader om sosialhjelp som er fylt ut digitalt har også variert mellom disse kontorene.

Vi har gjennomført intervjuundersøkelser ved følgende fem kontorer:

- NAV Askøy
- NAV Sarpsborg
- NAV Grorud
- NAV Hamar
- NAV Bærum

NAV Bærum innførte digital søknad sent høsten 2019 og rullet løsningen aktivt ut for brukerne i januar 2020. De øvrige kontorene har hatt digital søknad siden 2018.

Intervjuer med ledere og medarbeidere

Vi har intervjuet medarbeidere og ledere ved fem NAV-kontor. I to av kontorene hadde vi én runde med intervjuer, mens vi i de tre andre kontorene gjennomførte intervjuer ved to anledninger. Den første runden med intervjuer ble gjennomført vinteren 2020. Da besøkte vi kontorene og gjennomførte individuelle intervjuer med medarbeidere og ledere. Enkelte intervjuer ble gjennomført med flere medarbeidere sammen. Vi gjennomførte også individuelle intervjuer med brukere.

I den neste runden med intervjuer ble alle intervjuene gjennomført på telefon eller via teams.

Tema for intervjuene har blant annet vært følgende:

- Organisering av forvaltning av sosialhjelp
- Innføring av digital søknad
- Erfaringer med bruk av digital søknad
- Hva er fordeler/utfordringer
- Forenkling og effektivisering
- Informasjons- og veiledningsbehov
- Hvilken kontakt ønsker brukerne
- Hvilke konsekvenser iverksatte smittevernstiltak har hatt på oppfølging.

Brukerintervjuer

Vi intervjuet brukere ved tre av kontorene. Ved to av kontorene ble brukerne rekruttert via kontoret ved at de ansatte spurte et utvalg mottakere av sosialhjelp om de kunne tenke seg å snakke med oss. Ved det siste kontoret tok vi selv kontakt med brukere som oppsøkte mottaket da vi var der. Det var først og fremst i det siste tilfellet vi fikk kontakt med brukere som ikke ønsket å bruke digital søknad.

Spørreundersøkelse

For å sørge for en bred kartlegging av NAV-kontorenes erfaring med Digisos har vi i tillegg til intervjuundersøkelsen også gjennomført en spørreundersøkelse blant ansatte ved de fem NAV-kontorene som inngikk i case-undersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2021.

Spørsmålene omhandlet de samme temaene som intervjuene. Spørreundersøkelsen har gitt breddekunnskap om tematikken samt underbygget, utdypet og nyansert funnene fra intervjuundersøkelsen. Undersøkelsen besto av en kombinasjon av åpne spørsmål med kommentarfelt og lukkede spørsmål med definerte svarkategorier.

Undersøkelsen ble utarbeidet i programmet SurveyXact og distribuert digitalt. Vi mottok lister med e-postadresser til ansatte som jobbet med økonomisk sosialhjelp ved de fem NAV-kontorene, og undersøkelsen ble sendt direkte til respondentene sammen med informasjon om prosjektet. Utvalget består primært av ansatte som jobber med

saksbehandling og/eller veiledning og oppfølging av brukere som søker eller mottar sosialhjelp. Enkelte ansatte med lederoppgaver eller merkantile oppgaver har også besvart undersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble sendt til totalt 116 personer, hvorav 57 personer har besvart undersøkelsen og 9 personer har åpnet undersøkelsen eller avgitt noen svar. Dette gir en svarprosent på 57 prosent. Antallet respondenter ved hvert kontor varierer en del ettersom det er ulikt antall ansatte som jobber med sosialhjelp ved kontorene.

Datamaterialet har blitt analysert i programmet SurveyXact og Excel. Resultatene fremstilles i form av figurer og omtales i tekst. Vi har valgt å fremstille resultatene i prosent, men gjør oppmerksom på at andelen kan utgjøre relativt få respondenter. Ved få respondenter innenfor en svarkategori er det en fare for at enkeltbesvarelser kan gi store utslag på resultatene. Når det gjelder noen av spørsmålene har vi tatt ut svar fra ledere fordi vi ønsket å se hvordan saksbehandlerne opplever arbeidshverdagen, og vi ønsket ikke at svar fra ledere skulle føre til skjeve utslag. Det fremgår av underteksten til figuren dersom enkelte respondentgrupper er tatt ut av resultatene.

1.3.4 Intervjuer med medarbeidere i NAV Kontaktsenter

Vi har gjennomført tre intervjuer med ansatte som jobber i NAV Kontaktsenter. Disse personene jobbet på ulike nivåer tilknyttet fagområdet økonomisk sosialhjelp. Intervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer via telefon og teams. Tema for intervjuene var blant annet:

- Kontaktsenterets arbeid og organisering
- Erfaringer med innføring av Digisos
- Betydningen av Digisos for NAV Kontaktsenters arbeid
- Erfaringer med brukeres veiledningsbehov
- Erfaringer fra koronapandemien

Vi har oppsummert intervjuene fra kontaktsenteret i egne avsnitt og det refereres eksplisitt til kontaktsenteret når funn fra disse intervjuene omtales.

1.3.5 Referansegruppe

Det har vært nedsatt en referansegruppe for prosjektet. Referansegruppen har bestått av medarbeidere i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det har vært medarbeidere som har arbeidet med utvikling og implementering av Digisos, medarbeidere med ansvar for oppfølging og medarbeidere fra NAVs FoU-seksjon. Referansegruppen har kommet med innspill til undersøkelsesdesign og til foreløpige funn.

1.3.6 Endringer i prosjektets innhold

Den opprinnelige planen var å besøke fire NAV-kontor ved to anledninger og å gjennomføre en spørreundersøkelse til medarbeiderne ved disse kontorene ved to anledninger. Datainnsamlingen ble forsinket og sterkt påvirket av koronapandemien. Det viste seg innledningsvis vanskelig å rekruttere NAV-kontor til prosjektet og i midten av mars 2020 hadde vi rekruttert og besøkt tre kontorer. Tiltakene mot korona ble iverksatt våren 2020, og vi la prosjektet på is frem til senhøsten 2020. Vi ble da enige med NAV om å gjøre noen endringer i den videre gjennomføringen. I utgangspunktet ønsket vi å vurdere endringer i bruk og erfaring med digital søknad over tid. Ettersom koronaepidemien førte til radikale endringer ble det mer interessant å se nærmere på hva som var konsekvensene av smittevernstiltak for bruk av digital søknad og for oppfølging av mottakere av sosialhjelp. I stedet for å gjennomføre intervjuer ved fire

kontorer ved to anledninger, har vi gjennomført intervjuer ved to anledninger ved tre kontorer og i tillegg inkludert to andre kontorer hvor vi har gjennomført en runde med intervjuer. I den siste runden med intervjuer har vi også inkludert et spørsmål om hvordan koronaepidemien har påvirket bruken av digital søknad og oppfølging av mottakere av sosialhjelp ved kontorene.

Vi hadde opprinnelig planlagt en dialogkonferanse etter den første runden med datainnsamling der vi ønsket å presentere foreløpige funn og få tilbakemeldinger på disse. Til denne ønsket vi å invitere representanter for kontorene vi har besøkt, brukerrepresentanter, Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS. Den første dialogkonferansen bestemte vi i dialog med NAV å avlyse på grunn av koronapandemien. I stedet utformet vi en statusrapport der vi gjorde rede for alle funn fra den første delen av datainnsamlingen.

2 Digitalisering av offentlige velferdstjenester

Digitalisering av offentlige tjenester har vært et viktig innsatsområde de siste årene (se blant annet Meld. St. 27 (2015–2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Dette gjelder også i NAV hvor det har skjedd en omfattende utvikling i digitalisering av tjenester. I 2015 kom NAV med en ny kanalstrategi. Utgangspunktet for strategien var at digitale hjelpemidler skulle brukes til fordel for både brukere og NAV selv. For eksempel skulle brukere omdirigeres fra ressurskrevende møter ansikt-til-ansikt og til digitale kanaler og økt grad av selvbetjening. Dette skulle bidra til bedre tjenester for brukerne generelt og til å frigjøre ressurser til de brukerne som hadde størst behov for det (Fugletveit og Lofthus 2021). De områdene der NAV først har hatt erfaring med digitalisering av søknadsskjemaer, omfatter blant annet foreldrepenger, dagpenger og alderspensjon (Thorgersen 2017). Med Digisos har en slik digital løsning også blitt innført for søknad om sosialhjelp. I tillegg er det etablert en innsynsløsning og det er planlagt en dialogtjenester. For å få en bedre forståelse for hvordan digitale løsninger fungerer for tjenestene og oppleves av brukerne, vil vi i det følgende gjennomgå relevant litteratur om digitalisering av velferdstjenester.

Sand, Bergschöld og Midtgårds (2020) har tidligere gjennomført en litteraturgjennomgang av norske og internasjonale studier for å undersøke hvilken kunnskap som finnes om digitalisering av offentlige velferdstjenester og hva slags kunnskap som mangler. De finner at få studier omhandler NAV-ytelser som dagpenger, sykepenger, familieytelser og pensjon. De fleste studiene av digitalisering på velferdssfeltet omhandler ifølge deres gjennomgang hvordan relasjonsbygging kan gjøres digitalt. Disse studiene tar primært utgangspunkt i bruk av digitale dialog- og meldingstjenester. Vi finner også de samme tendensen i vår gjennomgang, men det har kommet ut noen flere studier de siste årene.

I det følgende oppsummerer vi relevante funn og resultater fra tidligere studier av digitalisering av velferdstjenester. Vi vil først oppsummere hva tidligere studier sier om digitalisering og saksbehandleres arbeidshverdag. Deretter oppsummerer vi funn som sier noe om brukererfaringer og konsekvenser for kommunikasjon med bruker. Til slutt vil vi oppsummere hva studiene vi har sett på sier om konsekvenser og effekter av digitalisering.

2.1 Digitalisering og saksbehandlers arbeidshverdag

På sektorsiden skal digitalisering blant annet bidra til mer effektiv ressursbruk og produktivitet i samfunnet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). En utfordring med digitalisering er at det kan føre til mer automatisering og dermed mindre rom for menneskelige vurderinger og bruk av skjønn (Busch m.fl. 2018). Rønnebæk (2014, 2016) har sett på hvordan, og i hvilken grad, digitale informasjonssystemer i NAV (som blant annet Arena) former arbeidspraksisen ute i tjenestene. Rønnebæk finner at veiledernes arbeidspraksis blir mer standardisert og kontrollert gjennom digitale arbeidsprosesser, og at dette bidrar til å begrense de ansattes mulighet til å prioritere. På den ene siden kan dette synes å gjøre det vanskeligere for de ansatte å bruke skjønn, men Rønnebæk fant at de ansatte ikke nødvendigvis følger digitale rutiner og prosedyrer slavisk. Gjennom uformell praksis utfordrer de slik standardisering og finner ulike måter å tilpasse standarder til individuelle behov på. Begrepet «tinkering» brukes som forklaring på slik praksis som avviker fra maler og standarder og innebærer teknisk fiksing og triksing.

Zhu og Andersen (2021) finner i sin studie av bruk av IKT-løsninger i NAV at de ansatte blant annet erfarer at NAVs datasystemer har relativt svakt brukergrensesnitt, der de for eksempel kan oppleve at systemene fryser, at data blir mistet, og at det kreves mange klikk for å utføre en oppgave. De digitale løsningene fungerer ifølge studien også dårlig på mobile enheter. En annen utfordring er at systemene ikke er synkronisert og at de ansatte derfor må gjøre samme oppgave flere ganger for å sikre at alle brukere av systemene har tilgang til samme informasjon. Ved registrering av sensitiv informasjon stilles det visse krav til hvordan dette skal gjøres, men det pekes på at dersom dette ikke gjøres riktig kan det få store konsekvenser for personvernet.

Zhu og Andersen (2021) finner imidlertid også at IKT-løsninger som bærbare PC-er og smarttelefoner med tilgang til NAV sine systemer gjør kommunikasjonen mer tilgjengelig og fleksibel. Videoløsninger benyttes for eksempel mellom kolleger i NAV og med samarbeidsparter i andre tjenester. Modia trekkes av ansatte frem som en god plattform for å finne informasjon om brukere og for å få oversikt over saker².

En annen konsekvens av digitalisering kan være at interaksjonen i større grad kan bli preget av rutiner og faste rammer satt av digitale hjelpemidler heller enn å være basert på møter mellom mennesker – ansikt til ansikt. I ytterste konsekvens kan også systemet selv ta automatiserte beslutninger og saksbehandlere og veiledere kan bli overflødige (Fugletveit og Lofthus 2021). Empiriske studier tyder imidlertid på at dette ikke har vært tilfellet i NAV. Selv om digitaliseringen til en viss grad har ført til mer rutinemessig og automatisert saksbehandling, har ikke digitale kanaler erstattet fysiske møter og ansatte i NAV har fortsatt rom for å gjøre egne vurderinger og å utøve skjønn i saksbehandlingen. Digitalisering gir samtidig NAV bedre muligheter til å kategorisere/strukturere/filtrere brukere (Fugletveit og Lofthus 2021).

Økt digital kommunikasjon kan imidlertid gi andre konsekvenser for de ansattes arbeidshverdag. Breit, Egeland og Løberg (2020) finner at de ansatte opplever at Modia gjør dem mer tilgjengelig for brukerne. De ansatte beskrev at dette på den ene siden er positivt fordi brukerne tar en mer aktiv rolle i dialogen, men at de på den andre siden kan oppleve at det blir mer «støy» i form av flere henvendelser og/eller at brukerne forventet raskere svar. Forskerne peker på at de ansatte på grunn av dette kunne oppleve økt stress. Videre fant de at Modia førte til mer åpenhet og gjennomsiktighet i interaksjonene med brukerne. Veilederne pekte på at dette på den ene siden er bra fordi arbeidet blir bedre dokumentert, noe som er viktig ved eventuelle klager eller når saker skal overføres til andre. Skriftlig interaksjon ble også beskrevet som mer profesjonell og effektiv, blant annet fordi de ansatte ikke behøver å lage egne «private» notater. På den annen side trekkes det frem som negativt at informasjonen kommer ut av veiledernes kontroll og kan brukes mot dem. For eksempel hadde enkelte opplevd at informasjon har blitt kopiert og lagt ut i sosiale medier. Veilederne anerkjente den demokratiske verdien ved å kunne gjøre sin situasjon kjent for andre, men var likevel bekymret for manglende kontroll i spesifikke saker.

Et annet interessant spørsmål er hvordan de ansatte bruker de ulike kommunikasjonsformene som er tilgjengelige og i hvilken grad digitale kommunikasjonsformer erstatter møter ansikt-til-ansikt. Et overordnet funn i litteraturgjennomgangen til Sand, Bergschöld og Midtgård (2020) er at digital interaksjon ikke erstatter møter ansikt-til-ansikt, men at digital interaksjon og fysiske møter utfyller

² Modia ble tatt i bruk i 2014 og er ett av NAVs fagsystemer. Systemet gir informasjon om den enkelte bruker, og t henter informasjon fra både NAVs interne systemer og noen eksterne systemer. Informasjon som er registrert i Modia blir synlig for både veileder og bruker (Zhu og Andersen 2021). I tillegg inneholder Modia en dialogfunksjon der brukere og NAV kan kommunisere skriftlig.

hverandre. Det vises til at tjenesteyter velger kommunikasjonsform på bakgrunn av hva de oppfatter at passer best for den enkelte bruker. Noen studier peker på at digitale meldingsfunksjoner blant annet egner seg godt til enkle administrative oppgaver og avklaringer.

Hansen m.fl. (2016) finner i likhet med andre at digital dialog ikke erstatter interaksjon ansikt-til-ansikt, men stort sett brukes i kombinasjon med tradisjonelle kommunikasjonskanaler. For noen grupper mener de likevel at digitaliseringen i noen grad har erstattet kontakt ansikt-til-ansikt, selv om det vanligste er at man kombinerer kommunikasjonskanalene.

2.2 Brukererfaringer og konsekvenser for kommunikasjon med bruker

2.2.1 Ulike brukergruppers forutsetninger for å ta i bruk digitale tjenester

Digitalisering av offentlige tjenester skal bidra til å gi befolkningen bedre og mer tilgjengelige offentlige tjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Det skal bidra til at brukere i større grad kan betjene seg selv og få bedre oversikt og kontroll over egen sak. Selv om en stor andel av brukerne vil oppleve disse gevinstene, er det samtidig noen brukere som av ulike grunner ikke kan ta i bruk digitale tjenester. Digitalisering krever både digital kompetanse og byråkratisk kompetanse, og i en del tilfeller også kompetanse på kompliserte fagområder (se blant annet Breit og Salomon 2015). I tillegg fører digitalisering til mer skriftliggjøring av kommunikasjon, hvilket krever gode lese- og skriveferdigheter. Digitalisering kan være utfordrende for brukere som mangler en eller flere av disse ferdighetene.

På den ene siden kan digital selvbetjening bidra til både mer individuelt tilpassede tjenester, økt tilgjengelighet av tjenester og informasjon for bruker og til bedre administrativ effektivitet for ansatte (Breit og Salomon 2015). På den annen side kan også en del av byrden med å sette seg inn i og forstå NAV-systemet og komplekse regelverk skyves over på bruker. Dette krever nye typer kompetanse hos bruker, særlig digital kompetanse og systemforståelse, og kan føre til at brukere som ikke har eller kan tilegne seg denne kompetansen faller utenfor (Breit og Salomon 2015). Hansen m.fl. (2016) har sett på konsekvenser av ny teknologi for brukere av velferdstjenester. De finner at det ikke er alle som kan benytte seg av de digitale tjenestene og at dette skaper et skille mellom brukere av velferdstjenester. Blant annet peker de på at digital kompetanse øker med grad av utdanning og varierer mellom aldersgrupper. Også Thorgersen (2017) finner at de som søker om foreldrepenger via digital søknad har noe høyere utdannings- og inntektsnivå enn de som velger analog søknad.

Zhu og Andersen (2021) identifiserer i sin studie fem grupper av brukere som kan oppleve utfordringer med digitale tjenester. Den første gruppen er personer som mangler digital tilgang. Det kan være brukere som mangler BankID eller annen digital identifikasjon for tilgang til NAVs digitale plattform eller brukere som ikke har smarttelefon, pc eller Wi-fi. Den andre gruppen er personer som mangler digital kompetanse, for eksempel brukere som ikke vet hvordan de bruker et tastatur eller hvordan de bruker data eller internett. Den tredje gruppen er brukere med helseutfordringer, herunder funksjonsnedsettelse, utfordringer med å lese og skrive eller alvorlige psykiske eller kognitive problemer. Den fjerde gruppen er brukere som er skeptiske til teknologi eller som ikke stoler på at NAVs digitale løsninger beskytter deres

persondata. Den femte gruppen består av brukere som har utfordringer med å forstå det byråkratiske språket og som generelt vet lite om NAV. Mange av brukerne i denne siste gruppen er unge under 30 år og innvandrere. Disse brukerne trenger i følge studien ekstra veiledning for å forstå NAV, sine rettigheter og plikter, og hvordan NAVs digitale tjenester kan brukes i denne sammenheng.

Fugletveit og Lofthus (2021) peker på at marginaliserte grupper og brukere med dårlige levekår kan ha utfordringer knyttet til både tilgang til digitale verktøy og til å utvikle tilstrekkelig digital kompetanse. De finner også at brukere med lese- og skrivevansker kan møte utfordringer ved økt grad av selvbetjening og selvrapportering.

Samtidig finner de at det for enkelte brukere med psykiske helseutfordringer, som for eksempel angst og depresjon, kan være en fordel å kommunisere med NAV gjennom digitale kanaler. For disse brukerne kan terskelen for å komme seg til NAV-kontoret være svært høy, og digital kontakt kan sikre tett oppfølging. Det å kommunisere digitalt kan også være positivt for de som bor langt fra NAV-kontoret eller har utfordringer knyttet til reiseveien. Det å kunne ha tettere kontakt med NAV og få innsyn i egen sak digitalt, kan gjøre at disse brukerne blir mer involvert og aktive i egen prosess enn de ellers ville vært.

2.2.2 Konsekvenser av digitalisering for brukere

Digitalisering av offentlige tjenester vil som nevnt over ha ulike konsekvenser for ulike brukere. Hansen m.fl. (2016) peker på at digitale løsninger kan være muliggjørende for brukere som mestrer digitale tjenester. For brukere med digital kompetanse kan digitalisering for eksempel føre til at man kan få tilgang til informasjon til ethvert tidspunkt, noe som innebærer at de kan søke etter informasjon når det passe dem selv. Det samme gjelder ved bruk av digitale søknader.

Thorgersen (2017) finner i en undersøkelse av brukere som søker om foreldrepenger at de som benytter digital søknad har generelt bedre opplevelser fra søknadsprosessen enn de som søker analogt. De som søkte digitalt opplever i større grad å få informasjonen de har behov for, at NAV ivaretar deres rettigheter og at de får den servicen de trenger. I tillegg opplever de at de i større grad mestrer søknadsprosessen. Samtidig kommer det også frem i undersøkelsen at de som søker om foreldrepenger via digital søknad har noe høyere utdannings- og inntektsnivå enn de som velger analog søknad. Det er derfor usikkert om forskjellene i brukererfaringer kommer av at den digitale søknadsprosessen faktisk fungerer bedre, eller av at de som velger digital søknad i utgangspunktet er mer ressurssterke.

Madsen, Lindgren og Meling (2022) har gjennomført en studie i Danmark om hvordan digitale selvbetjeningstjenester påvirker brukeres administrative byrde. Forskerne finner at innbyggernes administrative byrde øker med innføring av digitale tjenester da det innebærer at brukerne selv må gjøre oppgaver som profesjonelle saksbehandlere tidligere gjorde og at de må sørge for å etterkomme myndighetenes krav til søknader og dataformater. Samtidig kan digitale tjenester også redusere innbyggernes administrative byrde ved at informasjon er tilgjengelig digitalt. Digitale tjenester tilbyr også brukerne en anonym søknadsprosess som kan redusere psykologiske kostnader og stigma assosiert med å motta ytelser eller stønad fra det offentlige.

Zhu og Andersen (2021) viser i sin studie til at det er en bekymring blant veilederne i NAV om at noen brukere kan få et dårlige tilbud i NAV og/eller risikere digital eksklusjon. Til tross for at de ansatte er bevisste og oppmerksomme på utfordringene disse gruppene kan oppleve knyttet til digitale tjenester, erfarer veilederne at det kan være vanskelig å inkludere disse brukerne digitalt på grunn av begrensede ressurser og kompetanse.

For de brukerne som har utfordringer med eller ikke kan ta i bruk digitale tjenester, kan digitalisering gjøre tjenester mindre tilgjengelige. Dette kan bidra til å øke brukerens individuelle ansvar og til å opprettholde ulikhet og sosiale forskjeller (Fugletveit og Lofthus 2021). Forskerne viser til at utfordringer som disse brukerne eller brukergruppene opplever ikke nødvendigvis er knyttet til digitalisering i seg selv, men heller til den overordnede kanalstrategien. For brukere som av ulike grunner ikke mestrer de digitale løsningene slik kanalstrategien legger opp til, er det begrensede muligheter til å få hjelp og støtte på andre måter. En konsekvens av dette er at enkelte må søke støtte fra eget nettverk. Dette kan være problematisk dersom brukerens kontakt med NAV er knyttet til sensitive eller private forhold. Det å føle at man ikke får til å bruke NAVs digitale tjenester kan også bidra til lav mestringfølelse og selvtillit, samt til en frykt for å gjøre feil (Fugletveit og Lofthus 2021). Økt digitalisering fører til det Fugletveit og Lofthus (2021) kaller *samhandling uten ansikt* («faceless interaction») der samhandlingen foregår via ulike teknologiske løsninger og hvor det er teknologien som setter betingelsene for menneskelig samhandling.

I forskningen på digitalisering av offentlige tjenester, er det et sentralt poeng at tilgangen til teknologi og kompetansen til å bruke teknologien ikke er jevnt fordelt i samfunnet. Dette refereres ofte til som «the digital Divide». Dette kan skape økende ulikhet mellom de som har tilgang til og kan bruke teknologiske verktøy og de som ikke har det. Et slikt skille følger ikke nødvendigvis dimensjoner som alder, kjønn eller sosial status, men avhenger i stedet av hvorvidt man er kjent med og vet hvordan man bruker digitale verktøy og systemer (Fugletveit og Lofthus 2021). I et stadig mer digitalisert samfunn kan et slikt skille føre til at visse grupper opplever et mer omfattende digitalt utenforskap.

2.3 Ulike typer digitale tjenester

For å forstå hvordan brukere benytter seg av digitale tjenester og deres erfaringer med digitale tjenester, kan det være hensiktsmessig å skille mellom ulike typer digitalisering. Sand, Bergschöld og Midtgårds (2020) benytter i sin litteraturgjennomgang et analytisk rammeverk som skiller mellom fire typer av digitalisering. Type 1 er digital standardisert informasjonsformidling eller -utveksling, type 2 omfatter digital individuelt rettet informasjon eller kommunikasjon, type 3 er digital tjenesteyting som innebærer interaksjon og type 4 er automatisert tjenesteyting. I forbindelse med Digisos er det særlig relevant å se til erfaringer med digitalt tilgjengelig informasjon og digital kommunikasjon.

2.3.1 Bruk og erfaring med digital informasjon

Sand, Bergschöld og Midtgårds (2020) har blant annet sett på studier som omhandler erfaringer med digital standardisert informasjonsdeling eller -utveksling. Dette kan være informasjon som er tilgjengelig på åpne nettsider eller individrettet informasjon som er tilgjengelig inne på personsider. De finner ingen studier fra velferdsfeltet knyttet til denne type digitaliseringen og det har heller ikke vi funnet. Sand, Bergschöld og Midtgård (2020) har i sin litteraturgjennomgang inkludert noen studier fra helsefeltet som kan være relevante også på velferdsfeltet for å forstå hvilke forventinger som knyttes til denne type informasjon og hvordan brukere forholder seg til den. Studiene tyder ifølge forfatterne på at brukere som benytter seg av digital standardisert informasjon ønsker informasjon som er individuelt tilpasset deres situasjon. Det vises blant annet til at kunnskap om hvordan nettsider designes skaper forventinger om at også standardisert skriftlig informasjon kan tilpasses individuelt (Wieggers m.fl. 2019, Madsen og Kraemmergaard 2015 og Tolou-Shams m.fl. 2019 i Sand, Bergschöld og Midtgårds 2020). En annen studie har ifølge litteraturgjennomgangen sett på i hvilken grad brukere av e-helse-verktøy føler seg

velinformert etter å ha lest seg opp (Budrionis m.fl. 2020). Forskerne finner at det varierer hvor velinformerte brukerne opplever å være i etterkant og at noen kunne oppleve å bli mer engstelige eller mer forvirret. Ett av kjennetegnene ved de som følte seg velinformerte var høyere utdanning, mens kjennetegn på de som opplevde å bli mer engstelige og forvirret var blant annet lav rapportert helsestatus og lite nettverk. Sand, Bergschöld og Midtgård (2020) fant også utfra tidligere studier at ikke alle stoler like mye på informasjonen de finner på nett som den de får ansikt-til-ansikt av profesjonelle. I hvilken grad brukerne stolte på informasjonen på nett påvirket videre i hvilken grad de handlet utfra denne informasjonen. Forfatterne peker på at brukere med lav tillitt til digital informasjon for eksempel vil være tilbøyelig til å ofte spørre en profesjonell i tillegg.

Fugletveit og Lofthus (2021) peker på at noen brukere synes NAVs nettsider er vanskelige å navigere, og at det kan være vanskelig å finne frem til riktig informasjon.

Proba (2019) har i en studie av asylsøkeres digitale hverdag sett på denne gruppens tilgang til og bruk av digitale kanaler. Studien finner at asylsøkere med høyere utdanning og høy digital kompetanse ofte har god erfaring med å bruke digitale kanaler og søkemotorer. Asylsøkere med lite eller ingen skolebakgrunn har ofte lav digital kompetanse og behersker i liten grad digitale verktøy til å søke informasjon via nettbaserte kilder. Det er ifølge Proba relativt få asylsøkere som er vant til en digital hverdag på nivå med det som er vanlig i Norge. De finner også at språk er en vesentlig barriere for tilegnelse av informasjon digitalt. Dersom informasjonen digitalt er på et språk asylsøkeren ikke behersker medfører det at mange blir avhengig av hjelp fra andre for å forstå informasjon. Proba peker på at dette fører til at mange baserer seg på informasjon fra forskjellige uoffisielle kilder, hvor innholdet ikke nødvendigvis er kvalitetssikret.

2.3.2 Bruk og erfaring med digitale meldings- og dialogtjenester

Avhengig av hva slags bistand og oppfølging man får fra NAV, har enkelte brukere direkte tilgang til en veileder eller saksbehandler gjennom en chat eller dialogfunksjon. Dette gjelder imidlertid ikke alle. De som ikke har dette kan oppleve at NAV har blitt langt mindre tilgjengelig, ettersom det er vanskeligere å nå gjennom på telefon eller i kontaktsenteret, samt at nettsiden oppleves som utfordrende å bruke (Fugletveit og Lofthus 2021). Fugletveit og Lofthus (2021) finner at digital kommunikasjon i forbindelse med oppfølging, for eksempel å chatte med veileder som en del av arbeidsrettet oppfølging, oppleves meningsfullt for brukere. Blant annet gjør dette det lettere å komme i kontakt med veileder, og brukerne opplever fremdrift i eget løp. Enkelte kan imidlertid også oppleve frustrasjon knyttet til at de ikke vet hvor lang tid det tar å få svar på spørsmål digitalt. Ettersom det økte fokuset på digital kommunikasjon også har ført til lavere bemanning og kortere åpningstider i NAV-kontorenes kontaktsentre, føler ikke disse brukerne at de har noen gode muligheter til å få svar på det de lurte på (Fugletveit og Lofthus 2021).

Sand, Bergschöld og Midtgård (2020) peker i sin litteraturgjennomgang på at en positiv konsekvens ved digitalisering av kommunikasjonskanaler er at informasjonsutveksling mellom tjenesteyter og -mottaker i større grad kan foregå utfra deltakernes behov (Siecks et al. 2017 og Hefner et al. 2019 i Sand, Bergschöld og Midtgårds 2020). En utfordring kan imidlertid være at partene i interaksjonen har ulik oppfatning om hva slags type henvendelser digitale kommunikasjonskanaler egner seg til. Dette er noe partene ofte forhandler seg imellom underveis. Disse eksemplene er hentet fra studier på helsefeltet, men det er nærliggende å tenke at de det også kan gjelde på velferdsfeltet. Litteraturgjennomgangen tyder på at både tjenesteytere og tjenestemottakere kan ha en

forhåndsoppfatning om at digital interaksjon primært egner seg til enklere administrasjonsoppgaver, avklaringer eller oppdatering. Sand, Bergschöld og Midtgård (2020) påpeker samtidig at selv om mange oppfatter at digital dialog egner seg best til enklere avklaringer og oppgaver, kan digital interaksjon også være egnet for å håndtere mer komplekse og alvorlige problemer. Det vises blant annet til at noen brukere kan oppleve at det er enklere å skrive om sensitive tema på en distansert og anonym måte (Dowling & Rickwood 2014 og Melby et al. 2019 i Sand, Bergschöld og Midtgårds 2020).

I en studie av dialogfunksjonen som er en del av NAVs digitale aktivitetsplan, finner Ekelund (2021) at dialogfunksjonen bidrar til tettere oppfølging og at NAV oppleves mer tilgjengelig for bruker. Mye av dialogen dreier seg imidlertid om andre ting enn arbeidsrettet oppfølging, for eksempel mer generelle spørsmål om NAV, ytelser, hvordan bruker skal finne frem på nettsiden og hvordan de skal fylle ut ulike skjemaer. Dette går utover hva dialogen er ment å omhandle, og kan skyldes at bruker ikke har god nok kunnskap om de ulike delene av NAV og hva som inngår i «arbeidsrettet oppfølging». Ekelund mener likevel at slik dialog kan ha en verdi ettersom det hjelper bruker og kan bidra til et godt tillitsforhold mellom bruker og veileder. På den annen side kan det føre til at veilederne mottar mange meldinger de egentlig ikke skulle ha hatt, og at beskjeder og henvendelser som egentlig skal til andre deler av NAV ikke kommer frem.

2.3.3 Relasjon til veilederen

At stadig mer av tjenesteytingen og kommunikasjonen foregår gjennom digitale flater fører også til endringer i relasjonen mellom saksbehandlere/veiledere, brukere og de teknologiske løsningene. Dette krever nye ferdigheter hos både de NAV-ansatte og brukerne (Fugletveit og Lofthus 2021).

Mange brukere opplever at digital kommunikasjon med veileder eller saksbehandler er lettere dersom de har møtt og kjenner personen på forhånd. Dette tyder på at digital kommunikasjon fungerer best som et supplement til mer tradisjonelle kommunikasjonsformer, særlig møter ansikt-til-ansikt. Brukere som oppgir at de kjenner veilederen sin godt, opplever også den digitale kommunikasjonen mer positivt. Dette gjelder ikke bare digital kommunikasjon direkte med veileder, men også bruken av NAVs nettsider og selvbetjeningsløsninger. Bruken og opplevelsen av NAVs digitale tjenester virker derfor å henge tett sammen med brukernes relasjon til sin veileder (Fugletveit og Lofthus 2021).

NAV-veilederne i Zhu og Andersens studie (2021) forteller at kommunikasjon ansikt-til-ansikt er den beste tilnærmingen, men at digitale kanaler kan utgjøre et supplement. Selv om de ansatte har begrensede ressurser til å møte brukere ansikt-til-ansikt, mener de ansikt-til-ansikt-tilnærming er viktig for å etablere en god dialog basert på empati og sensitivitet, som i sin tur er viktig for å etablere tillit og for å avdekke brukernes behov.

Byrne & Kirwan (2019) peker blant annet på at digital kommunikasjon kan være godt egnet i ungdomsarbeid, blant annet for å bygge et relasjonelt fundament med brukeren. Digital kommunikasjon gir også mulighet for hyppig kontakt, noe som kan være positivt for relasjonsbygging. Enkelte studier viser også til at bruk av videokommunikasjon kan være nyttig i psykisk helsearbeid der klienten ikke ønsker at sosialarbeider skal komme inn i hjemmet (Oestergaard & Dinesen, 2019)

2.4 Effekter av digitalisering

Vi har tidligere sett på hvilke fordeler og ulemper ulike brukergrupper kan oppleve med digitalisering av velferdstjenester. Et annet sentralt aspekt er hvilke effekter

organisasjonen kan oppleve og hva slags forutsetning som må eller bør ligge til grunn for å lykkes med digitalisering.

De siste årene har kanalbruk vært et stort tema i NAV. NAVs kanalstrategi fra 2014-2020 la opp til at de fleste skal administrere sitt forhold til NAV på nav.no. Det gjaldt spesielt de brukerne som kun har én ytelse, som for eksempel pensjon eller foreldrepenger, eller de som har enkle oppfølgingsbehov. De brukerne som har sammensatte behov skulle enkelt kunne ta kontakt på flere måter og ha NAV-kontoret som sitt primære kontaktsted. Bak tilnærmingen lå det både en tanke om effektivisering og ressursfordeling. Effektivisering på den måten at selvbetjening og automatisering skulle redusere antall henvendelser, og ressursfordeling på den måten at flere NAV-ansatte kunne arbeide med brukere med mer sammensatte behov. I NAVs personbrukerundersøkelse fra 2021 kommer det frem at det å bruke ulike former for selvbetjening på nav.no er den mest brukte kanalen for brukere (79 prosent). Dette kan tyde på at NAV får sitt ønske om større grad av selvbetjening oppfylt, og at brukerne er mer selvgående. Likevel viser også undersøkelsen at kun 45 prosent av brukere *foretrekker* denne kanalen og at relativt mange ikke er fornøyd med informasjonen og løsningene på nav.no. Dette fører til at en del brukere tar kontakt med NAV, enten via oppmøte, telefon, nettpat eller chatbot, for å få hjelp og veiledning eller for å få bekreftet at de har forstått eller gjort noe riktig (NAV 2021). Dette viser at økt selvbetjening, og tilhørende effektiviseringsgevinster, er avhengig av god informasjon og brukervennlige løsninger.

Forutsetninger for god digitalisering

Digitalisering fungerer best i enklere saker eller i saker med langvarige eller permanente vedtak/ytelser, for eksempel for brukere med uføretrygd. Det kan også fungere fint for enkle spørsmål og avklaringer. I mer komplekse saker, særlig saker som involverer andre aktører i tillegg til NAV, fungerer det imidlertid ikke like godt (Fugletveit og Lofthus 2021).

Selv om digitalisering fører til mer automatisering og selvbetjening, tyder også forskning på at veilederne spiller en sentral rolle i å oppnå vellykket digitalisering. For det første kan veilederne være viktige i å forklare, lære opp og veilede brukerne i bruken av de digitale systemene. For det andre er det viktig at veilederne tilpasser sin støtte og oppfølging til den enkelte brukers forutsetninger og digitale kompetanse. Dette krever en viss fleksibilitet og individuell tilpasning – også i hvilke kanaler man krever at den enkelte bruker benytter seg av (Fugletveit og Lofthus 2021). Tilgjengelighet i en ny digital verden krever altså kunnskap og ferdigheter både hos brukere og veiledere. Vellykket digitalisering stiller også krav til funksjonalitet og brukervennlighet i de digitale løsningene.

Brukernes tillitt til NAV er viktig for at NAV skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag, og et interessant spørsmål er om og hvordan digitalisering påvirker dette. Thorgersen (2017) har med utgangspunkt i brukere som har søkt om foreldrepenger undersøkt hva som påvirker brukernes tillit til NAV. Undersøkelsen ser på hvordan individuelle kjennetegn ved brukeren, brukererfaringer og hvorvidt brukerne har valgt analog eller digital søknad påvirker tillit. Resultatene viser at verken individuelle kjennetegn ved brukeren eller hvorvidt søknaden var digital eller analog påvirker tillit nevneverdig. Den faktoren som i størst grad ser ut til å påvirke tillit er i hvor stor grad brukeren føler seg ivare tatt gjennom søknadsprosessen. Dette inkluderer hvorvidt brukeren har fått god og nødvendig informasjon og service, samt om de opplever at NAV ivaretar deres rettigheter. Det å sikre god ivaretagelse av brukeren i tjenesteytingen virker altså å være sentralt for å opprettholde og øke tilliten til NAV – uavhengig om tjenesteytingen foregår analogt eller digitalt. Samtidig peker Fugletveit og Lofthus (2021) på at dersom tekniske løsninger og systemer ikke fungerer på en tilstrekkelig god måte, kan dette føre til lavere

tillit blant brukerne. Det kan også utgjøre en risiko for brukerne med tanke på ivaretagelse av deres personvern og rettigheter.

Det er ikke gitt hvilke konsekvenser digitalisering av velferdstjenester vil ha. Digitalisering kan ha et mangfold av både positive og negative konsekvenser, og man bør være forsiktig med å konkludere på generelt grunnlag. Det er derfor viktig med mer empirisk kunnskap om hvordan digitalisering av ulike tjenester fungerer, både for NAV-ansatte og ulike brukergrupper (Fugletveit og Lofthus 2021).

3 Innføring og implementering av digital søknad ved de fem kontorene

3.1 Status ved kontorene

Kontorene vi besøkte har ulik størrelse og det er noen variasjoner i kjennetegn ved brukerne av kontoret. Ett av kontorene lå i en storby, to var kontor i mellomstore byer og to av kontorene tilhørte kommuner uten bystatus. Organiseringen av kontorene var også ulik. Det samme gjaldt hvilke kommunale tjenester som var lagt til NAV-kontoret. Innføringen av digital søknad har også skjedd på ulike tidspunkt.

NAV Askøy har ca. 55 ansatte. De kommunale og statlige tjenestene er integrert. Kontoret har to avdelinger og er organisert etter innsatsbehov. I tillegg har de et eget ungdomsteam. Det er ca. 10 ansatte som arbeider med økonomisk sosialhjelp. Kontoret har NAVs minimumsløsning når det gjelder kommunale tjenester. NAV Askøy var en av pilotkommunene i Digisos-prosjektet og innførte digital søknad sommeren 2018. NAV Askøy beskriver brukergruppen som mottar sosialhjelp som sammensatt. Askøy har en ung befolkning og en del av mottakerne er ungdom og unge voksne. De har også en gruppe kvoteflyktninger som har brukt lang tid på å komme i arbeid, og mange av disse mottar sosialhjelp.

NAV Sarpsborg har om lag 180 ansatte. I all hovedsak er oppgavene ved kontoret organisert etter hvilken livsoppholdsyttelse brukerne har. På enkelte områder arbeides det mer tverrfaglig. I oppfølgingsavdelingen arbeider omtrent halvparten, det vil si ca. 25 personer, med saksbehandling og oppfølging av søkere og mottakere av sosialhjelp. I ungdomsavdelingen er det 12 ansatte som jobber med sosialhjelp. Blant dem som jobber med introduksjonsprogrammet er det også noen som fatter vedtak om sosialhjelp. Introduksjonsprogrammet er lagt til NAV-kontoret. Sarpsborg kommune har en relativt høy andel innvandrere blant innbyggerne sine. Det er blant annet mange sekundærflyttede flyktninger i Sarpsborg, og de ansatte ved NAV Sarpsborg forteller at de har en relativt høy andel innvandrere blant sine brukere. De ansatte oppfatter også at de har en høy andel brukere som har utfordringer med rus og psykiatri

NAV Grorud har ca. 130 ansatte. Kontoret har syv avdelinger. I mottaksavdelingen er det 8-9 personer som arbeider med økonomisk sosialhjelp. I oppfølgingsavdelingen har alle de ansatte saker med økonomisk sosialhjelp. NAV Grorud har hatt digital søknad siden 2018. Grorud bydel har en svært høy andel innvandrere blant innbyggerne, og NAV-kontoret har en relativt stor andel brukere med innvandrerbakgrunn. Det er en erfaring blant de ansatte at mange av sakene de har er komplekse fordi de har så mange brukere med innvandrerbakgrunn. Den digitale kompetansen blant brukerne varierer mye. De ansatte ved NAV Grorud understreker at sosialhjelpsmottakerne er en lite homogen gruppe.

NAV Hamar har i overkant av 80 ansatte. Kontoret er organisert i fire avdelinger, hvorav tre av avdelingene har ansatte som jobber med økonomisk sosialhjelp. Den ene avdelingen er et «veiledningssenter». De har ansvar for drop-in-veiledning, avklaring av alle nyregistrerte brukere, oppfølging av ordinære arbeidssøkere over 30 år og saksbehandling for den samme gruppen, gjeldsrådgivning, merkantile oppgaver og forvaltning av midler. Videre er det en avdeling som har ansvar for oppfølging av ungdom og personer fra land utenfor EØS. Denne avdelingen er organisert i to team. En tredje avdeling har ansvar for personer med nedsatt arbeidsevne. En fjerde avdeling har ansvar for regionale oppgaver knyttet til marked og tiltak, i denne avdelingen er det ingen som

jobber med økonomisk sosialhjelp. Det er totalt 11 ansatte som jobber med saksbehandling av økonomisk sosialhjelp ved kontoret. NAV Hamar har vært referansekommune i Digisos-prosjektet og har hatt digital søknad siden utgangen av november 2018. Hamar kommune beskrives av en ansatt som en «småby med mye storbyutfordringer». Blant annet har de relativt store utfordringer knyttet til rus. I tillegg er det en del langtidsmottakere av sosialhjelp og en del av disse har utfordringer knyttet til psykisk helse. De siste årene har kommunen tatt imot mange flyktninger, som har utfordringer med språk og lav formell kompetanse. På intervjutidspunktet hadde NAV-kontoret også en økende andel ungdommer registrert, noe som i stor grad skyldtes pandemien.

NAV Bærum har 190 ansatte, hvorav 70 ansatte har sosialhjelp som en del av oppgavene sine. Det er hovedsakelig tre avdelinger som har sosiale tjenester som en del av sine oppgaver, herunder ungdomsavdelingen, avdeling som jobber med oppfølging og sosialhjelp for voksne og avdeling som jobber med store familier og KVP. I tillegg er det en avdeling som jobber med kombinasjonen arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Ansatte i publikumsmottaker informerer og veileder også om digital søknad. Kontoret har ifølge ansatte en relativt høy andel brukere med innvandrerbakgrunn og brukere som er langtidsmottakere av sosialhjelp, i tillegg har de mange familier med barn. Det er relativt få ungdommer blant brukerne. NAV Bærum var en av pilotkommunene som var med i prosjektet fra oppstart, men løsning var ikke implementert før sent høsten 2019.

3.1.1 Utvikling i andelen digitale søknader

I september 2019 var det 20 prosent av alle søknadene som ble levert digitalt. I november 2019 var andelen 34 prosent, og i januar 2020 var den 46 prosent. I perioden mars til november 2020 har andelen digitale søknader variert mellom 76 prosent og 57 prosent. I november 2020 var andelen 61 prosent.

Andelen digitale søknader ved NAV Grorud var 50 prosent i 2019. I mai 2020 var andelen 62 prosent, og i juni 59 prosent. I oktober og november 2020 var andelen henholdsvis 65 og 69 prosent.

Ved NAV Askøy lå andelen digitale søknader i 2018 på 40 prosent. Den varierte fra i underkant av 30 prosent ved innføring av digital søknad og til over 60 prosent ved utgangen av 2018. I 2019 var andelen 65 prosent året sett under ett. Vi har ikke tall for 2020.

NAV Hamar hadde etter innføring av digitale søknader i 2018 ganske raskt oppnådd en digital andel på 60 prosent. Da vi intervjuet ansatte ved kontoret, mars 2021, var andelen mellom 60 og 65 prosent, og på et tidspunkt under korona-pandemien hadde den vært oppe i 82 prosent.

NAV Bærum innførte digital søknad sent på høsten i 2019. I februar 2020, to måneder etter innføringen, lå den digitale andelen søknader på 19 prosent. I mars 2020 lå andelen digitale søknader på 44 prosent. I desember 2020 var andelen digitale søknader mellom 50-60 prosent, og i januar 2021 lå den på samme nivå.

Flere av veilederne vi intervjuet forteller at de har blitt overrasket over hvor mange brukere som har klart å ta løsningen i bruk og sende søknad digitalt. Enkelte av kontorene påpeker samtidig at de har en målsetning om å øke andelen digitale søknader. Ett av kontorene forteller at de har en målsetning om komme opp i 80 prosent digitale søknader. Den samme målsettingen har også andre pilotkontorer hatt. Det kan virke som det er potensiale for å øke andelen digitale søknader, selv om dette er vanskelig å

vurdere. Vi er ikke kjent med at det finnes sammenligningsgrunnlag fra andre studier eller ytelsesområder.

3.2 Markedsføring og informasjon

3.2.1 Motivasjon hos ledelsen ved kontoret

NAV Askøy har vært en av pilotkontorene. Ledelsen ved NAV Askøy har vært svært positive til innføring av digitale tjenester, og har sett på innføringen av digital søknad som en mulighet for kontoret til å utvikle seg. I forkant av innføringen gjennomførte kontoret en kartlegging av arbeidsprosessene for å undersøke hvilke funksjoner og hvor mye tid som kunne spares inn ved digitalisering.

NAV Askøy la vekt på at de ønsker å gi brukerne bedre service, og at de ville støtte opp under å gjøre brukerne til digitale og selvstendige borgere. Ledelsen påpeker at det er uheldig at den statlige delen av NAV er langt mer digitalisert enn den kommunale delen. Overfor kommunens ledelse fremstilte ledelsen ved kontoret innføring av digital søknad som et effektiviseringstiltak. Overfor de ansatte ble det først og fremst lagt vekt på at dette var fordelaktig for brukerne.

Ved **NAV Sarpsborg** er ledelsen opptatt av å videreutvikle tjenestene, og var derfor positive til å være pilot- og referansekontor. Ledelsen uttrykker dessuten et ønske om at de skal være tidlig inne i prosesser slik at de kan påvirke de verktøyene de skal bruke, og at systemene dermed blir så gode som mulig. Medarbeiderne ble informert om digital søknad gjennom kontormøtene og det har vært informasjonsmøter og opplæring underveis. Både ansatte som primært jobber med sosialhjelp og andre ansatte fikk opplæring om digital søknad. Overfor de ansatte vektla ledelsen at løsningen ville ha stor betydning for brukerne og at det vil kunne lette arbeidet med nødhjelpssaker når bruker bor langt unna.

Ved **NAV Grorud** uttrykker ledelsen at de er positive til digitale løsninger. De ansatte som har hatt ansvar for innføringen av digitale søknader understreker at hele NAV er på vei inn i digitalisering. De påpeker at søknader og prosesser på andre områder har vært langt mer digitaliserte lenge. De så for seg at forenklede prosesser ville føre til mye mer tid til å følge opp brukere og tid til å snakke med dem som virkelig trenger det.

NAV Hamar ba om å være referansegruppe for piloten med Digisos og fikk på den måten tidlig informasjon om hva som skjedde i Digisos-prosjektet og mulighet til å gi innspill. Kontoret har en leder som er veldig opptatt av digitalisering og opplever at medarbeiderne har vært «veldig på» og positive til både innføringen og nytten systemet har gitt så langt. Målsetningen har vært å få flest mulig brukere over på digital søknad, ut fra en tanke om at det er effektivt for alle. Samtidig er ledelsen opptatt av å ivareta de ikke-digitale og vil ikke sette noen krav om å søke digitalt.

NAV Bærum var en av pilotkommunene i Digisos-prosjektet og har fulgt arbeidet med utviklingen av Digisos helt fra starten. Det tok imidlertid lang tid før fagsystemleverandøren til Bærum kommune fikk tilpasset systemet, og kontoret kunne innføre Digisos. Ledelsen ved kontoret og kommunen har vært motivert for å innføre Digisos og de har satt i gang og investert i tiltak som kunne påvirke bruken av digital søknad. Ledergruppen ved NAV Bærum har diskutert hvilken prosentandel de skal ha som målsetting, og de har hatt diskusjoner om det er riktig å sikte seg inn mot en andel på 80 eller 90 prosent.

I innføringen av Digisos har kontoret også hatt fokus på gevinstrealisering. Det ble lagt vekt på at det skulle bli mindre arbeid med arkivering og mindre skanning av dokumenter

og at arbeidsprosessene skulle bli mer effektive og lettere. Brukerne skulle oppleve mer brukermedvirkning, og gjennom innsynsløsningen få innsyn i egen sak. Personvern og informasjonssikkerhet skulle også bli bedre når søknaden sendes digitalt versus på papir.

3.2.2 Informasjon og opplæring i kontoret

NAV Askøy la vekt på at digitale løsninger var bra både for de ansatte og for brukerne, og at det var en stor fordel å bruke mindre tid på forvaltning og papirhåndtering. Ledelsen la vekt på at veilederne måtte være trygge på løsningen selv, og at det var viktig å ta alle innvendinger og innspill på alvor. Kontoret hadde et par runder med intern opplæring slik at alle veiledere skulle kjenne til systemet. Digital søknad er blitt markedsført i alle relevante fora og det er vektlagt å bruke tid på opplæring og at terskelen for å stille spørsmål skulle være lav.

Ved NAV Askøy har de tatt utgangspunkt i at det er mange som jobber med brukere som trenger sosialhjelp, også medarbeidere som ikke selv jobber med sosialhjelp. De ønsket at alle ansatte skulle kunne hjelpe sine brukere med søknad dersom samtalen gikk i retning av «har ikke penger». Uavhengig av ansvarsområdet skulle alle ansatte i hvert fall kunne sette i gang prosessen. De ansatte ved NAV Askøy uttrykker at de har fått mye informasjon under innføringen av digital søknad.

Det har vært mest opplæring for det teamet som arbeider med sosialhjelp, men alle ansatte ved kontoret har fått noe innføring. De har også hatt opplæring med flyktningetjenesten, sånn at de kunne bidra til å få sine brukere til å søke digitalt. I tillegg har NAV-ansatte informert andre tjenester i kommunen som rus- og psykisk helsetjenester. Ved NAV Askøy er disse tjenestene utenfor NAV-kontoret. Tanken er at dersom de ansatte der kjenner til digital søknad og de møter brukere som har bank-ID med seg, kan de kjapt vise dem hvordan løsningen fungerer dersom de har behov for å søke om sosialhjelp.

Veilederne ved kontoret ble oppfordret til å få flest mulig brukere til å søke digitalt, og papirsøknadene ble fjernet fra mottaket. NAV Askøy har ønsket at alle brukere skulle få veiledning i å fylle ut digitalt. I tillegg til vanlig veiledning har NAV Askøy åpent en time i uken der alle som kommer kan få bistand til digitale spørsmål. Brukerne kan da få hjelp med alle typer NAV søknader, og også andre søknader, som søknad om skattekort. NAV Askøy har bidratt med å finansiere bypassløsning for de brukerne som ikke har hatt BankID. Det er blitt ansett som en del av oppfølgingen.

NAV Sarpsborg innførte digital søknad våren 2019. Planene for innføring ble startet opp høsten 2018. Det var jevnlig informasjon til de ansatte om søknaden frem til innføringen. Alle veilederne som behandler søknader om sosialhjelp, fikk opplæring. Det ble brukt materiell fra direktoratet, men kontoret laget også sitt eget informasjonsmateriell fordi de opplevde at det eksisterende materialet var for lite detaljert. Ledelsen la vekt på å kommunisere at tjenestene ville bli bedre for brukerne, og at de ville ha mindre behov for å oppsøke NAV-kontoret så ofte som de gjorde.

NAV Sarpsborg har erfart at implementering tar tid. Kontoret brukte mye tid på å gjennomføre en personvernkonsekvensvurdering. I prosessen hadde de mye kontakt med leverandøren Visma og pilotkommunene. Denne vurderingen har de senere delt med flere andre, og ledelsen mener at flere burde brukt mer tid på dette, og involvert veiledere og brukere i prosessen.

Kontoret har etablert egne utviklingsdrivere og satt av ressurser til å styrke digital utvikling promotere digitale verktøy generelt. Ledelsen opplever at en del av medarbeiderne synes det er krevende å følge med på alt nytt som NAV innfører, og at

Arbeids- og velferdsdirektoratet i større grad burde støtte opp om kompetansedeling og læring. Det er nødvendig for å skape en mer dynamisk organisasjon. Det er en erfaring at planen for innføring av digitale søknader var for lite tydelig og detaljert fra sentralt hold. Det førte til at for my ble opp til den enkelte NAV leder.

NAV Sarpsborg ønsket i utgangspunktet å ha en gradvis innføring der de skulle la noen få brukere starte med å bruke digital søknad. Tanken var at de da ville få kunnskap om bruk av systemet slik at de kunne lære og følge opp med å gi god og riktig opplæring til ansatte og brukere. De erfarte at denne planen ikke stemte med direktoratets og at de enten måtte åpne for alle eller ingen. De endte med å satse på en bratt oppstartskurve der flest mulig skulle gå over til digital søknad fra start. Ved oppstart informerte medarbeiderne brukerne på de arenaene som var mulig. Det ble annonsert på kommunens hjemmesider og var en nyhetssak på skjermene i kontoret. I tillegg sto det en standardsnutt om digital søknad på brev med vedtak om sosialhjelp.

NAV Sarpsborg opplevde at det gikk litt trått å få opp andelen digitale søknader i starten og at mange brukere fortsatte å møte opp i mottaket. Etter en stund gikk de inn for at veilederne skulle være mere «på» for å få brukerne til å søke digitalt. Dette har de opplevd at hadde en effekt. Etter hvert er papirsøknadene fjernet fra mottaket, men ledelsen erfarer at det har vært en del motstand mot dette blant de ansatte. Det er også en erfaring at de har brukt for lite tid på veiledning av veilederne. De ansatte vi har intervjuet uttrykker at de har fått nok opplæring, men at de opplevde at innføringen av digital søknad kom noe brått på, og at de ikke hadde fått nok informasjon.

NAV Grorud startet med digital søknad i 2017. Lederne ved NAV Grorud har vært opptatt av at forankring er viktig ved alle endringer, og at det er viktig å tydeliggjøre at endringene har en hensikt. De forteller at det ble lagt vekt på å fremsnakke endringene overfor de ansatte og at de startet tidlig med små «informasjonsdrypp» om viktighet og fordeler. I innføringen av digital søknad fokuserte de på at digitale løsninger er brukervennlige og at brukeren blir satt i sentrum. Kontoret hadde egne nøkkelpersoner som sto for opplæringen. Det ble utpekt superbrukere blant de ansatte og en superbruker for superbrukerne som var ansatt på et annet NAV-kontor i Oslo. De hadde også workshoper om Digisos for veilederne. Når det gjelder veiledning av brukerne er det særlige publikumsmottaket som har veiledet og lært opp brukerne. Det varierer hvor mye veilederne/saksbehandlerne veileder.

NAV Grorud fjernet papirsøknadene fra mottaket for å understreke at de brukerne som hadde mulighet skulle søke digitalt. De som ba om papirsøknad, fikk det. Kontoret hadde også informasjon om muligheten til å søke digitalt på skjermene i mottaket, og egne ansatte som var til stede i mottaket for å veilede. Disse ansatte viste brukerne og sto ved siden av dem når de fylte ut det digitale skjemaet. Dette var en aktiv prioritering av ressurser, og førte i en periode til lengre saksbehandlingskøer.

NAV Hamar begynte innføringen av digitale søknader med å gi små drypp til brukerne over tid. Det var flere av brukerne som etterspurte løsningen. Etersom NAV Hamar har vært referansekommune i Digisos-prosjektet siden utgangen av november 2018 har de fått informasjon om hva som var på vei, og muligheten til å gi innspill underveis. Dette bidro til at ledelsen ved NAV Hamar var tett på arbeidet og kunne informere og forberede sine medarbeidere tidlig. Medarbeiderne fikk stadige informasjonsdrypp. Ledelsen har vært åpne om prosessen og delt informasjon fortløpende for å la det «modne».

Medarbeiderne som jobbet i veiledningssenteret (tidligere publikumsmottaket) brukte skjermene til å vise og dele informasjonssider. De testet ut løsningene med noen brukere før de markedsførte løsningen bredere i lokalavisen. Fagsystemleverandøren var inne og bidro med opplæring på hele kontoret. De involverte ansatte i hvordan de kunne veilede og hvordan løsningen ser ut for brukerne. Økonomiansvarlige og førstelinjen

(veiledningssenteret) fikk en grundigere opplæring enn de andre ansatte. Andre kommunale tjenester som de vurderer som samarbeidspartnere, f.eks. barnevernet, rus, psykiatri og bolig, har også fått informasjon om hvordan de kan veilede og hvordan digital søknad fungerer.

Av informasjonstiltak rettet mot brukerne har veilederne ved NAV-kontoret informert om digital søknad i brukermøtene, det har blitt hengt opp informasjon i veiledningssenteret, de har delt ut informasjonsskriv. Samtidig har de informert om Digihjelpen/Diginav-tilbudet og de har samarbeidet med lokalavisen som har skrevet om innføringen av digital søknad. Det er også informasjon tilgjengelig på kommunens nettside. De har hele tiden hatt fysiske papirsøknader lett tilgjengelig.

NAV Hamar har ansett det som viktigst at brukerne får en *mulighet* til å søke digitalt og at veilederne motiverer og støtter brukerne til å søke digitalt. Ledelsen tenker at dersom kontoret lykkes med å motivere og markedsføre den digitale løsningen, så vil høyere bruk komme på sikt.

NAV Bærum har vært en av pilotkommunene for Digisos og har derfor fått mye informasjon om Digisos og de andre pilotkommunene fra start. Innføringen av digital søknad ved NAV Bærum ble veldig forsinket på grunn av fagsystemleverandøren. Det resulterte i at kontoret hadde mye informasjon om søknaden og gjennomførte mye teoretisk opplæring før løsningen var på plass. Når løsningen var på plass, vektla kontoret å gi en praktisk opplæring i hvordan veilederne skulle bruke digital søknad og hva det var. Det har vært en del felles opplæring. Deretter har veilederne brukt hverandre til å finne video, søke selv for å teste, og dele informasjon med hverandre på Teams. I opplæringen på kontoret har de fokusert mye på hvilken verdi det vil gi for brukerne – at de kan søke når de vil, og at det er en fordel at de kan gjøre det på egenhånd. Bruk av digital søknad handler om mestring og verdighet for bruker.

Under koronapandemien, når tilgangen til biblioteket og publikumsmottaket har vært redusert, har kontoret etablert en støtteordning for brukere som ikke har tilgang til digitalt utstyr hjemme. At brukerne mangler digitale enheter for å søke digitalt hjemmefra skulle ikke være et hinder.

Kontoret har benyttet mye av informasjons- og opplæringsmateriellet som direktoratet har laget. De har erfart at det er viktig med opplæring. De har forsøkt å tilpasse opplæringen til de ansattes behov, og har hatt positive erfaringer med dette. Brukerne har blitt informert om digital søknad gjennom samtaler og veiledning, informasjon på nettsiden til kommunen, informasjon på NAV-kontoret, og vedtaksbrev. Det synes å være litt opp til den enkelte veileder hvordan de informerer. Det er utarbeidet noe felles informasjon veilederne kan gi med lenker til nettressurser som viser hvordan man fyller ut søknaden. I tillegg har veilederne veiledet over telefon og gitt noe fysisk veiledning. Personer som jobber i publikumsmottaket, har også informert om muligheten til å søke digitalt og gitt hjelp.

Vi finner noen fellestrekk ved den informasjonen og opplæringen som er gitt i kontorene. Samtlige kontorer hadde intern opplæring i forkant og under innføringen av digital søknad, og flere trekker frem at god lederforankring er viktig i implementeringen. Den interne opplæringen har hovedsakelig basert seg på materiell og informasjon fra direktoratet. Overfor de ansatte har lederne ved kontorene særlig vektlagt fordelene den digitale søknaden vil ha for brukerne, men også at det ville gi gevinster internt. Kontorene hadde noe ulike tilnærminger når det kom til utrulling av digital søknad, der noen kontorer gikk bredt ut og informerte alle brukerne tidlig i prosessen, mens andre ønsket å ha en mer gradvis utrulling.

Som nevnt var det ett av kontorene som opplevde at føringene fra direktoratet innebar at de ikke kunne ha en gradvis innføring til enkelte brukergrupper av gangen, men at alle brukere måtte få tilgang fra start. Argumentet for å ha en gradvis utrulling var blant annet at de ansatte skulle bli kjent med og trygge på løsningen. Flere av kontorene har fjernet papirsøknader fra publikumsmottaket/veiledningssenteret for å få flere til å søke digitalt. Ett av kontorene mener informasjonen fra sentralt hold var for lite tydelig og at innføringen har vært for mye opp til den enkelte NAV-leder.

Hva har vært nyttige grep i innføringen?

I en av kommunene forteller informantene at de søkte statsforvalteren om midler til en opplæringsressurs som kunne jobbe aktivt i publikumsmottaket med å veilede brukerne i NAVs digitale tjeneste. Denne ansatte veiledet om alle NAVs digitale tjenester, og var en viktig ressurs når den digitale søknaden skulle tas i bruk. Dette grepet med å ha en dedikert person, som var både pedagogisk og svært språkkyndig, har fungert veldig godt. Denne ordningen var nyttig i innføringen av digital søknad om sosialhjelp ved kontoret. Det har hjulpet mange brukere med å ta i bruk løsningen.

Ved et annet NAV-kontor forteller de at de har hatt et tilbud kalt Digihjelp/Diginav. Det er et åpent tilbud i veiledningssenteret (tidligere publikumsmottak) der brukere som trenger hjelp med de digitale tjenestene til NAV kan henvende seg. Tilbudet har vært veldig populært, og de ønsker å fortsette med det når pandemien er over og det er lettere med fysiske tilbud. De ønsker da å gjøre det litt mer systematisk ved å gi 10-15 minutter informasjon i gruppe, der de viser rundt på nav.no og ditnav.no, før de har mer individuell veiledning og opplæring.

Ett av kontorene har lagt vekt på å presentere gevinstene ved digital søknad for brukerne på en måte som var tilpasset den enkeltes behov.

Ved flere av kontorene påpeker de ansatte at tidlig involvering av både medarbeidere og brukere har vært et viktig grep, samt at de har utnyttet de tilgjengelige kanalene for å gi informasjon. Det er i tillegg viktig å informere samarbeidspartnere slik at de vet om muligheten. Bruk av media og sosiale medier har også vært relevant.

Flere av kontorene trekker også frem betydningen av god lederforankring i implementeringen av digital søknad om sosialhjelp, og at medarbeiderne får god informasjon og opplæring i forkant av innføringen og underveis. Å bruke tid på veilederne er viktig.

4 Søknadsprosess, saksbehandling og organisering

I dette kapitlet ser vi på erfaringene fra søknadsprosessen, saksbehandling og organisering av arbeidet på kontorene etter at digital søknad er blitt implementert. Et sentralt tema er i hvilken grad saksbehandlingen er blitt forenklet og hvilke utfordringer som eksisterer. Vi redegjør for erfaringer med digitale løsninger hos veiledere og brukere. Funnene er basert på intervjuer med veiledere/saksbehandlere, brukere, ledere ved NAV-kontor, intervjuer med NAV Kontaktsenter og en spørreundersøkelse til ansatte i sosialtjenesten ved case-kontorene.

4.1 Erfaringer med den digitale løsningen: søknad, dokumentasjon og vedlegg

4.1.1 Den digitale søknaden

De fleste veilederne vi har intervjuet forteller at de opplever digital søknad om sosialhjelp som en relativt enkel løsning, og at mange brukere får til å benytte den. Flere av veilederne forteller at de har blitt overrasket over hvor mange som har klart å ta løsningen i bruk og sende søknad digitalt. Også brukere som de var sikre på at ikke kom til å klare det, har klart å bruke den.

I starten så tenkte jeg at denne 80 prosent-andelen var å sikte litt høyt, men i ettertid så har det vist seg at de som er svake har klart det med god veiledning.

Overrasket meg at flere som jeg trodde ville bruke lang tid og kanskje ikke få det til har klart det veldig greit.

Vi ser at brukerne får det til. I starten var folk skeptiske «det er ingen på sosialhjelp som vil klare dette», vi ble overrasket hvor selvgående folk er.

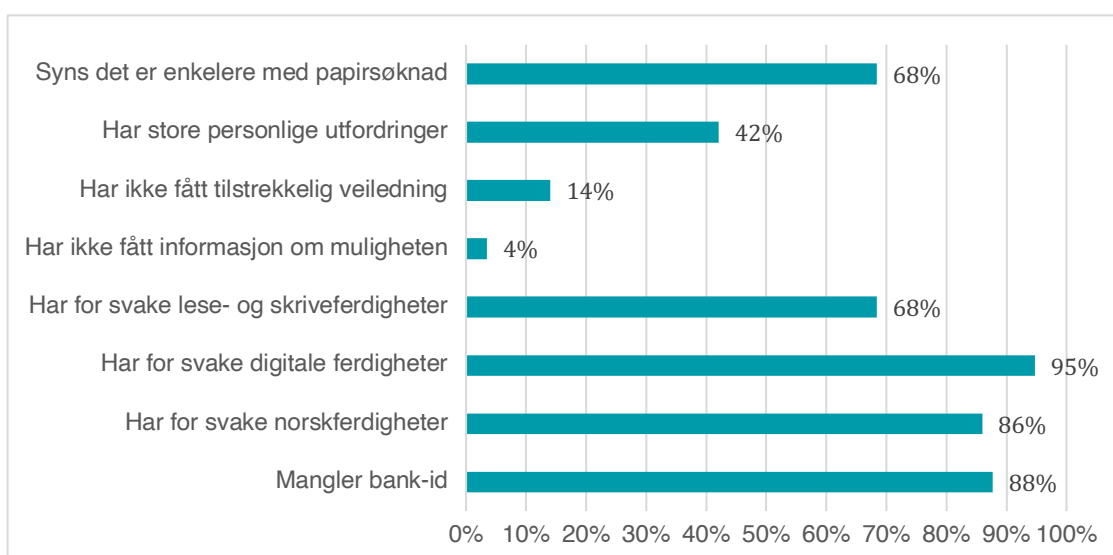
Veiledere opplever at yngre brukere, som er vant med digitale løsninger, nesten tar for gitt at det er digital søknad. De trenger i liten grad hjelp og veiledning med det tekniske, men har ofte et større veiledningsbehov når det gjelder forvaltningsmessige spørsmål. Det vil si spørsmål om ytelsen, krav, NAV-systemet, dokumentasjon som skal legges ved, etc.

Og så har vi kanskje blitt litt overrasket over at det ikke alltid er ungdom som tar det lettest. De er ikke vant med offentlige løsninger, selv om de er gode på data. De får hjelp og hjelper hverandre, det er jungeltelegraf.

Alle veilederne på tvers av NAV-kontorer opplever og forteller at digital søknad fungerer bra for mange brukere. Samtidig er de tydelige på at den ikke fungerer godt for alle. For noen brukere er den digitale søknaden for krevende å benytte pga. manglende digital kompetanse, svake lese- og skriveferdigheter, manglende forvaltningsforståelse eller svake norskerferdigheter. Disse brukerne har ofte behov for mer omfattende og gjentakende opplæring og støtte dersom de skal klare å mestre løsningen alene, og noen vil kanskje aldri klare å benytte løsningen. En del veiledere forteller at de ikke har tid til en slik tett opplæring og veiledning av brukerne. Noen brukere mangler eID og kodebrikke og får dermed ikke logget seg inn på løsningen, og andre har ikke tilgang til digitale enheter som PC, nettbrett eller smarttelefon.

I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om hva som er årsakene til at noen brukere ikke søker om sosialhjelp digitalt. Som det fremgår av Figur 4.1, **Feil! Fant ikke referansekilden.** trekker flest av de ansatte frem *svake digitale ferdigheter, svake norskerferdigheter* og *manglende bankID* som årsaker til at noen brukere ikke søker digitalt. Videre peker en del respondenter på *svake lese- og skriveferdigheter* som en årsak til at noen ikke søker digitalt, samt *at noen synes det er enklere med papirsøknad*. Relativt få ansatte trekker frem *manglende informasjon* og *veiledning* som årsak til at noen ikke søker digitalt. Det siste er interessant med tanke på at 95 prosent trekker frem *svake digitale ferdigheter* som en vanlig årsak til at noen brukere ikke søker digitalt. Det kan tyde på at de ansatte mener at en del av brukerne med svake digitale ferdigheter har fått tilstrekkelig informasjon og veiledning, men likevel ikke mestrer de digitale løsningene. I tillegg til svaralternativene vist i figuren var det mulig å skrive inn eventuelle andre årsaker i et fritekstfelt. De åpne kommentarene omfatter blant annet at noen brukere foretrekker å bruke papir fordi de er kjent med det og ikke ønsker å ta i bruk noe nytt, og at en del har problemer med vedleggsløsningen og derfor ønsker å søke på papir.

Figur 4.1 Hva vil du si er årsakene til at noen brukere ikke søker om sosialhjelp digitalt? (flere svaralternativer mulig)



N=57

Tilbakemeldingene fra ansatte i NAV om hvilke brukere som har utfordringer med å ta i bruk den digitale søknaden, samsvarer godt med funn fra tidligere forskning (blant annet Zhu og Andersen 2021 og Fugletveit og Lofthus 2021). Zhu og Andersen (2021) identifiserer for eksempel fem grupper som har utfordringer med å ta bruk digitale tjenester: de som mangler tilgang, de som mangler digital kompetanse, brukere med helseutfordringer, brukere som er skeptiske til teknologi, og brukere som har utfordringer med å forstå teknologi eller forventninger om å delta i egen sak.

Breit og Salomon (2015) peker på at byrden med å sette seg inn i og forstå NAV-systemet og komplekse regelverk skyves over på bruker ved digital selvbetjening, og at dette krever en ny type kompetanse hos bruker. De viser til at særlig digital kompetanse og systemforståelse er viktig, og mener at brukere som ikke har eller ikke kan tilegne seg denne kompetansen faller utenfor. Vi finner at den digitale søknaden for økonomisk sosialhjelp er enkel å bruke

Hva forteller brukerne selv?

Erfaringene fra brukerne vi har intervjuet, viser også at mange stort sett synes det går greit å søke digitalt. De fremhever at det er fint at de ikke trenger å sende alle dokumenter med en gang, og at det er mulig å ettersende dokumentasjon. De sier videre at det er lett å søke på nytt når de har levert en del vedlegg tidligere.

Jeg har søkt digitalt i to år. Det er veldig lett.

Å skrive søknad og scanne er bare lett.

Veldig lett, men å ettersende vedlegg er litt mer styr.

Jeg synes det var litt vanskelig å beskrive hvorfor jeg søkte ellers helt greit å fylle ut.

Flere brukere forteller at de fikk veiledning første gangen de søkte. Det er også flere som har ringt NAV Kontaktsenter når de hadde spørsmål i forbindelse med søknaden. Andre synes det gikk greit å fylle ut på egenhånd og at det var tilstrekkelig informasjon i søknadsskjemaet, mens andre igjen har funnet fram til digital søknad på nav.no og orientert seg der når de har hatt spørsmål om utfyllingen. Det siste gjelder først og fremst de med norsk som morsmål. Noen synes dette har gått veldig greit, andre synes det var litt kronglete:

Syns det var litt vanskelig å finne riktig søknadsskjema på nett. Veldig greit om NAV hadde hatt en lenke til alle typer søknadsskjema. Det virker litt spredd utover. Syns det er tungvint å finne frem.

En av brukerne vi intervjuet har opplevd at søknadsskjemaet kom til feil NAV-kontor fordi bostedsadressen og folkeregistrert adresse var forskjellige. Det gjorde at det hadde tatt veldig lang tid å få penger. Vedkommende opplevde det som sikrere å levere søknad på papir, fordi vedkommende da kunne være sikker på at det går til riktig saksbehandler.

Ved ett av kontorene hvor vi gjennomførte brukerintervjuer hadde de fleste norsk som morsmål. En av de som ikke snakket norsk hadde etter hvert søkt digitalt flere ganger selv om hun synes det var vanskelig på grunn av språket: *They just help me to do it myself, they just translate for me. They can do it for me, but I want to learn, so I just get help to translate.* Hun forteller at hun er veldig fornøyd, og at hun hadde fått mer kontakt med NAV ettersom hun har trengt så mye hjelp til å fylle ut søknaden.

Et av NAV-kontorene vi besøkte dekker et relativt stort geografisk område. En viktig grunn til at brukere ved dette kontoret ønsker å bruke digital søknad er at de har lang reisevei, og er fornøyd med å slippe å dra til NAV-kontoret for å levere en søknad. Flere forteller at de bruker lang tid med buss for å komme til kontoret.

Før måtte jeg inn en gang i måneden for å levere søknad. Nå kan jeg bare laste ned og laste opp. Sparer nesten tre timer. Bussen tar 45 min. Men bussen går sjelden og jeg risikerer å vente lenge.

En bruker forteller at det for henne var en stor fordel å søke digitalt fordi hun sliter mye med angst og synes det var vanskelig å komme seg til NAV-kontoret:

Jeg sendte søknader for sent og gikk i perioder uten penger. Steget fra og til NAV-kontoret var vanskelig. Nå kan jeg sende søknader når jeg husker på det. Før tok jeg med en bunke søknader og alt måtte fylles ut. Nå kan jeg huke av for mye som er sendt tidligere.

Tidligere forskning har også pekt på at digitale løsninger kan utgjøre en viktig fordel for brukere som på grunn av angst eller annet kan ha utfordringer med å møte på NAV-kontoret (Fugletveit og Lofthus 2021 og Madsen, Lindgren og Meling 2022). Sitatet

illustrerer hvordan digitale løsninger kan bidra til å gi disse brukerne mer stabilitet og redusere stresset noen kan oppleve med å måtte møte på NAV-kontoret.

En del av brukerne vi intervjuet hadde ikke brukt digital søknad, de hadde kun søkt om sosialhjelp via papirsøknad. De som ikke hadde forsøkt å søke digitalt oppga ulike grunner. Noen hadde ikke bankID, noen sa de ikke var fortrolig med å bruke PC og derfor foretrakk papirsøknad, og noen sa de ikke hadde forsøkt å søke digitalt ennå, men at de hadde tenkt å gjøre det.

Det er lettere med papir. Det med data er litt vanskelig. Man må logge seg inn og sånt.

Det er lett for unge mennesker som vet hvordan man skal bruke datamaskin, men for eldre er det vanskelig.

Helst papir, men hvis de sier digitalt så gjør jeg det.

Vi erfarte at flere av disse informantene hadde svake ferdigheter i norsk, og også at de synes det var vanskelig å forstå systemet. Med unntak av de som ikke hadde bank-ID, sa imidlertid de fleste at de var vant til å bruke digitale verktøy som nettbank, vipps osv. Grunnene brukerne oppgir til ikke å bruke digital søknad samsvarer med veilederens inntrykk av hva som er årsakene til at en del brukere ikke søker digitalt.

Tekniske utfordringer

Når det gjelder tekniske utfordringer, opplever de fleste veilederne vi har snakket med at løsningen for digital søknad er relativt stabil og at det i liten grad har vært store tekniske utfordringer eller lang nedetid. Et par av kontorene har imidlertid hatt litt utfordringer med sine fagsystemer og mottak av søknader, men det er uklart om det er knyttet til den digitale søknaden eller det fagsystemet som kommunen har. Flere av informantene understreker fordelene ved at drifts- og vedlikeholdsarbeid på digitale løsninger og fagsystemet gjøres utenfor arbeidstid og at veilederne blir informert i forkant slik at de kan planlegge arbeidet sitt.

4.1.2 Dokumentasjon og vedlegg

Utfordringer knyttet til opplasting av vedlegg

Et gjennomgående funn som gjelder på tvers av NAV-kontorene og som er felles for veilederne vi har intervjuet, er at mange brukere har utfordringer med å laste opp dokumentasjon til søknaden de har sendt. Mange mestrer greit å sende selve søknaden, men når de skal legge ved dokumentasjon oppretter mange en ny søknad som de legger dokumentasjonen ved, fremfor å laste opp dokumentasjon i søknaden som allerede er opprettet og sendt inn.

Ettersendelse av dokumentasjon kan være krevende for mange. Ser at flere gjerne sender en ny søknad for å levere dokumentasjon. Jeg lurer på hvor synlig vedleggfunksjonen er for brukerne?

Når folk skal ettersende dokumentasjon så leverer de bare en ny søknad som de legger ved dokumentasjon i stedet for å legge ved dokumentasjon på opprinnelig søknad. Vet ikke om de synes det er vanskelig og det er derfor de gjør det. Eller om det bare er det raskeste for dem.

Det synes også å være litt ulik praksis mellom kontorene og veilederne i hva de gjør dersom bruker har gjort denne feilen. Noen veiledere bare sletter den «ekstra» søknaden som de forstår har kommet fordi bruker ikke klarte å legge ved dokumentasjonen til den opprinnelige søknaden. Andre veiledere forteller at de må innhente samtykke for å slette

søknaden(e) som er feil. Veilederne som tolker regelverket slik at de må innhente samtykke for å slette søknaden, opplever at denne prosessen gjør saksbehandlingen tidkrevende. De synes det er problematisk at såpass mange brukere ikke får til å legge ved dokumentasjon riktig.

Må fortelle at søknaden ligger åpen og at man kan legge til dokumentasjon. Jeg har de som jeg forklarer det til og så forstår de det, også har jeg de brukerne som aldri forstår og som gjør samme feil om igjen [sender ny søknad når de skal ettersende dokumentasjon til en søknad som allerede ligger inne]. Når det skjer bare sletter jeg søknaden som jeg skjønner er feil og så sier jeg at den er annullert. Dersom det er noen som stadig gjør det feil så har jeg sluttet å si fra om det, jeg går bare inn og fikser.

Når søknad sendes digitalt og man oppretter ny digital søknad for å ettersende dokumentasjon, må man nemlig behandle begge søknadene, og den ene må slettes fordi den er feil. Men for å slette så må man få muntlig samtykke eller det må komme som et vedtak. Ikke lett å ringe å forklare at den ene søknaden må slettes, fordi brukerne skjønner ikke hva de har gjort feil og de er redde for at det betyr at de ikke får pengene sine. De skjønner ikke at de har sendt en ny søknad når de ettersendte dokumentasjonen, de tror bare det er sånn det skal være.

Kvalitet på dokumentasjonen

Flere veiledere opplever også at det er dårlig kvalitet på dokumentasjonen som lastes opp sammen med søknaden eller i etterkant av søknaden. Flere brukere benytter mobilen til å ta skjermdumper og bilder av dokumenter som skal legges ved søknaden. Det kan resultere i uleselige bilder, eller at veileder får et stort antall bilder/skjermdumper og at de tidvis ser mer informasjon enn det som er nødvendig. Et eksempel kan være at bruker sender skjermdump av kontoutskrifter som viser andre ting enn det NAV trenger å vite eller å få dokumentert.

Det er ofte bilder fra mobilen som er veldig uklare. Sender 30 bilder av pdf-filer fremfor å sende filen. Får mer uleselig dokumentasjon nå enn tidligere. Vi forsøker å veilede bruker om hva de bør gjøre, men noen har bare mobilen som verktøy for å søke og laste opp dokumentasjon.

Mange av brukerne som søker digitalt laster opp og så ligger det ved, men samtidig er det ikke alltid bra kvalitet på det de laster opp... []. Mange ungdommer som laster opp i fylla. Lastet opp masse rart. De driver og tar screenshot med telefonen, og da får vi gjerne opp ekstra informasjon som vi ikke trenger. Ser ting man ikke har lyst til eller behov for å se. Det er ikke så kult.

Uoversiktlig dokumentasjon

Et annet gjennomgående funn er at veiledere, på tvers av NAV-kontor og ulike fagsystemer, opplever at grensesnittet og løsningen for å håndtere dokumentasjon og vedlegg ikke er spesielt godt. Flere forteller at de bruker lang tid på å gjennomgå dokumentasjon og at de lett mister oversikt når det er mange vedlegg og dokumenter som de må bla seg igjennom. Dokumentene er ofte dårlig merket av bruker og når det sendes som enkeltbilder versus et samlet vedlegg så tar det lang tid for veiledere å få oversikt og forstå hva som er sendt og dokumentert.

På en måte kan man få dokumentasjon litt raskere, men det som kan være utfordrende er når de ettersender mye dokumentasjon. Har de sendt en søknad med 15 vedlegg må man inn og åpne vedleggene enkeltvis fremfor at når du åpner det ene så kan man rulle seg videre til det neste.

Når jeg mottar dokumentasjon så skjønner jeg at brukerne tror at det de har sendt er noe annet enn det de faktisk har sendt. Det er ganske uoversiktlig når man bombes med elektroniske dokumenter som ligger som en lang liste uten noe særlig kategorisering – noen ganger må man stå på hode for å kunne lese filen. Ikke lett å lese når de har tatt 40 bilder av nettbanken sin og kontoutskrifter eller boligkontrakter.

En tidligere studie av erfaringer med IKT-løsninger i NAV fant også at brukergrensesnittet til datasystemene i NAV var relativt svakt (Zhu og Andersen 2021). I denne studien fant de blant annet datasystemene krevde mange klikk for å fullføre en oppgave. De fant også at det var manglende synkronisering mellom systemer, noen som gjorde at de ansatte derfor måtte gjøre samme oppgave flere ganger.

Veilederne erfarer at brukerne har problemer med å behandle vedlegg riktig. Det ligger informasjon på NAVs nettside, men de antar at brukerne ikke tar seg tid til å lese den eller at de ikke forstår den. Noen av veilederne synes det tar svært mye tid å gå gjennom vedleggene i saker med mange vedlegg:

Jeg synes til tider kan nesten ta lengre tid å gå gjennomgå dokumentasjon digitalt, men det er fordi nå må du åpne ett og ett vedlegg, du kan ikke skrolle nedover. Det er ikke alltid at navnet på vedlegg heter det dokumentet heter, og så må du huske hvor ting ligger.

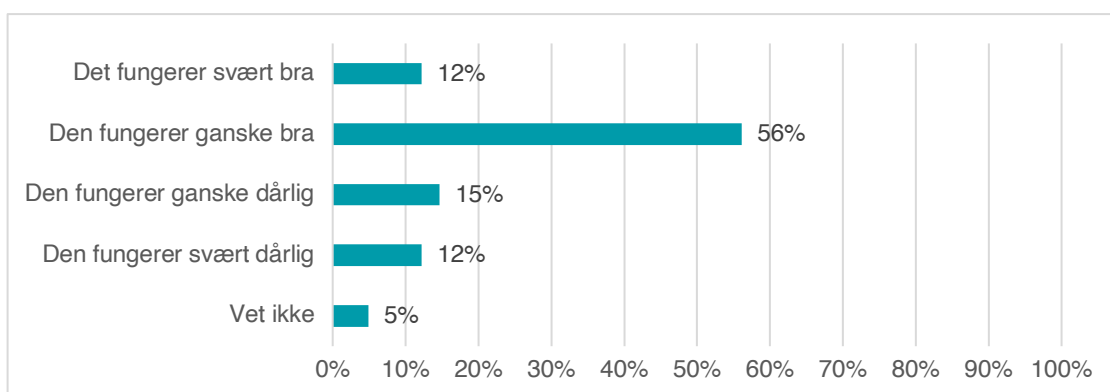
[...]. Og så er det litt irriterende, det er noen som oppretter nytt dokument per side. [...]. Så hvis de skal levere 7 sider, så kommer det i syv dokumenter. Det var en stor frustrasjon i starten, vi fikk beskjed om å «bare fortell brukerne hvordan de skal gjøre det», men jeg rekker ikke å snakke med alle. Så nå driver jeg og endrer navn på de viktigste dokumentene og så endrer jeg ikke resterende. Bruker så mye tid, jeg kan ikke endre på alt. Noen ganger når jeg skal behandle en søknad, så ligger det 22 dokumenter i saken. Jeg prøver å ta alt annet før jeg skal ta den. Den må jeg ha hode til å behandle.

I tillegg til å belyse den konkrete utfordringen med å håndtere dokumentasjon som kommer inn digitalt, illustrerer sitatet over også at det legges et relativt stort ansvar på den enkelte saksbehandler og bruker til å finne praktiske løsninger på (tekniske) utfordringene som oppstår.

Vedleggløsningen fungerer for de som får det til

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvordan de ansatte opplever at vedleggløsningen fungerer. Som vist i Figur 4.2 gir svarene et noe mer positivt bilde enn det vi fikk inntrykk av i intervjuene,. 56 prosent svarer at vedleggløsningen fungerer ganske bra og 12 prosent svarer at den fungerer svært bra. Respondenten hadde mulighet til å legge inn en kommentar til spørsmålet, og det kommer frem gjennom disse svarene at vedleggløsningen «fungerer bra for de som får det til», men at det er endel som sliter med å legge ved dokumentasjon.

Figur 4.2. Hvor godt opplever du at vedleggløsningen fungerer?



N=41. Resultatet er basert på svarene til de som har opplyst at saksbehandling inngår i deres arbeidsoppgaver

Det er relativt store forskjeller mellom kontorene når det kommer til hvor godt de ansatte opplever at vedleggløsningen fungerer. Ett av kontorene skiller seg ut ved at mange (44 prosent) svarer at vedleggløsningen fungerer ganske dårlig. Ved et annet kontor opplyser samtlige at den fungerer ganske bra, og ved et tredje kontor opplyser 25 prosent at den fungerer svært bra og 75 prosent at den fungerer ganske bra. Det siste kontoret befinner seg mellom ytterpunktene. Kontoret som i størst grad opplever at vedleggløsningen fungerer dårlig, er det samme kontoret som i figurene over opplevde at den digitale søknaden i minst grad førte til tidsbesparing og liten grad av forenkling.

Automatisk innhenting av økonomiske opplysninger

I intervjuene er det også noen veiledere som trekker frem at innhenting av økonomiske opplysninger ikke fungerer etter intensjonen. De beskriver at brukerne, under fanen «økonomi», må krysse av aktivt for å gi NAV rett til å hente tilgjengelige inntektsopplysninger. Det er mange brukere som glemmer eller ikke forstår dette, og dermed må opplysningene dokumenteres og sendes inn manuelt av bruker. Veilederne lurer på hvorfor ikke samtykket til å hente inntektsopplysninger heller kunne vært en del av selve innloggingen til søknaden eller i bekreftelsen når man sender søknaden.

Og så er det den opplysningsgreia, det er en fane om økonomi for bruker. Den føler jeg fungerer veldig dårlig. Bruker selv må gi samtykke for at vi kan innhente opplysninger, brukeren må trykke av ekstra for å samtykke, inntekten blir ikke innhentet automatisk. Skjønner ikke hvorfor det skal være et eget samtykke. Når man søker om sosialhjelp, registrerer elektronisk søknad, så burde det være et samtykke innad allerede. Det er nesten ingen av dem som gjør det [samtykker].

Vedtak i Altinn som ikke åpnes

Flere veiledere påpeker at de ser at vedtakene som sendes digitalt sjeldent åpnes. Når det har gått en gitt tid og vedtaket fortsatt ikke har blitt åpnet av bruker, må kontoret skrive det ut og sende det med postgang. Noen veiledere mener at årsaken til at vedtakene i liten grad åpnes kan være at varsel om vedtaket sendes til bruker via Digipost og lagres i Altinn. Brukerne må derfor logge seg inn på Altinn for å lese vedtaket og det kan være ulogisk for mange.

Vedtaket ligger på Altinn og ikke NAV.no. Får melding om vedtaket på Digipost. Det er ulogisk for mange. Om de hadde kunnet gå inn på NAV.no for å lese vedtaket hadde det vært mer logisk.

4.2 Rutiner og organisering av arbeidet

Veilederne forteller at rutiner rundt saksbehandling av økonomisk sosialhjelp i liten grad har blitt påvirket av innføring av digital søknad. Flere understreker at «*det er den samme informasjonen som skal innhentes og de samme vilkårene som gjelder*». Ved førstegangssøknader skal bruker normalt kalles inn til en kartleggingssamtale og dette gjelder uavhengig av om søknaden er digital eller på papir.

Som beskrevet i forrige avsnitt finner vi at den digitale søknaden i noen situasjoner skaper utfordringer for saksbehandlerne. Det er likevel slik at de fleste oppfatter at løsningen totalt sett bidrar til forenkling og effektivisering av saksbehandlerprosessen totalt sett.

4.2.1 Forenkling og effektivisering av saksbehandling

Selv om rutinene for saksbehandling i liten grad er endret, forteller de fleste ansatte at de opplever at saksbehandlingsprosessen i noen grad har blitt forenklet og effektivisert som følge av den digitale søknaden. En gjennomgående tilbakemelding er at det spares mye tid på skanning av dokumenter.

Det er mindre stress fordi det er mindre å skanne. Det er lett å glemme – men det var sinnssykt mye å scanne! Alt måtte scannes hver for seg, og det var veldig mye jobb. Og krise hvis ikke vi hadde gjort det – da kunne det bli liggende! Og rundt den første hver måned kom alle med beregninger og kontoutskrifter, og da kom det et rush.

Det er særlig ved førstegangssøknader at det kreves mye dokumentasjon. Arbeidet med papirhåndtering og skanning har til dels blitt gjort av merkantilt ansatte, noe som gjør at det er avdelingen hvor disse er ansatt som i størst grad opplever effektivisering.

Videre forteller mange at saksbehandlingen er mer effektiv fordi digitale søknader og dokumentasjon kommer raskere frem til saksbehandler. Saksbehandlerne kan for eksempel innhente dokumentasjon på kort tid ved å veilede en bruker over telefon som deretter kan sende dokumentasjon direkte. Flere veiledere nevner dette som et særlig positivt element ved digitalisert søknad.

Vi sparer vanvittig mye tid på å slippe å skrive ut og putte vedtak i konvolutter og postlegge. Sikkert en halv dag i uken som er spart inn. Kan sitte med en person i telefonen, hjelpe dem og de sender inn søknaden underveis i samtalen. De får raskere svar. Det ville tatt lang tid om dette gikk manuelt per post, da blir det mye venting.

Flere påpeker denne forbedringen som særlig viktig i saker som haster. Enkelte saksbehandlere forteller også at de opplever at saksbehandlingen går raskere fordi søknadene er lettere å lese og fordi «alt» blir samlet på et sted.

Det går på veldig mye på det praktiske. Vi vurderer [søknadene] på samme måte, men saksbehandlingen går mye enklere når du har alt samlet på et sted, i stedet for på papir, noe er kanskje uleselig. Saksbehandlingen er adskillig forenklet, du finner alt med gang hvis det er levert inn.

Et gjennomgående funn er at forenkling og effektivisering først og fremst gjelder saksbehandling av saker hvor bruker har en viss digital kompetanse og mestrer dokumentasjons- og vedleggløsningen.

En viktig forutsetning for en effektiv saksbehandling er at søknaden dekker saksbehandlerens informasjonsbehov. Vi finner at medarbeiderne i stor grad opplever at det digitale søknadsskjemaet er velfungerende og dekker deres informasjonsbehov. Det trekkes også frem at når brukerne har samtykket til det er det veldig positivt at de kan innhente enkelte opplysninger digitalt, slik som for eksempel arbeidsinntekt.

En av informantene nevner at hun savner informasjon om hvorvidt bruker er registrert som arbeidssøker hos NAV, og at det skulle vært et felt der bruker eventuelt kan beskrive hvorfor hun ikke er registrert som arbeidssøker dersom dette er tilfelle. Informanten påpeker at det i mange tilfeller er et krav om å være registrert som arbeidssøker for å få økonomisk sosialhjelp. Videre nevner enkelte at det vil være hensiktsmessig å legge til et spørsmål om og eventuelt hvilke andre ytelser eller stønader fra NAV som bruker mottar eller har søkt om.

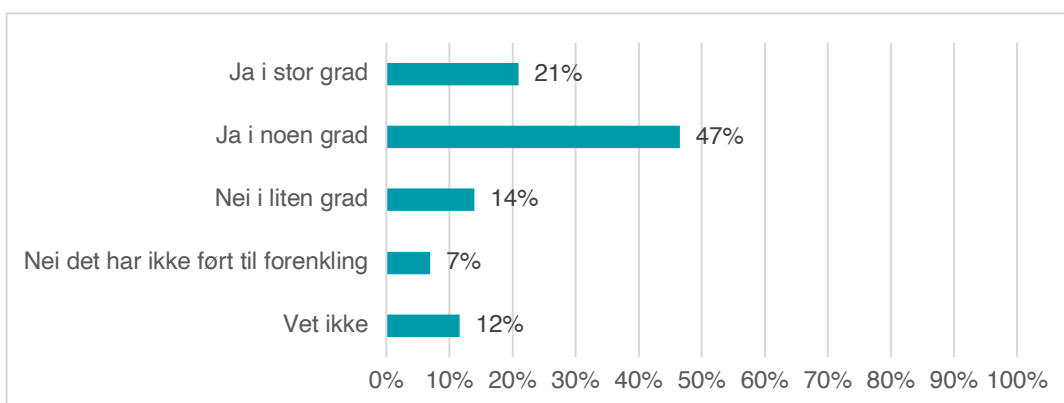
Etter at saksbehandlerne har vurdert en søknad om sosialhjelp skal saken gjennomgå og godkjennes av en beslutter. Ved et par av kontorene forteller medarbeiderne at denne prosessen er betydelig forenklet med digital søknad. Ved papirsøknad må beslutter notere sine kommentarer til saken for hånd og saksbehandler må deretter legge dette inn i systemet manuelt. Ved digital søknad kan beslutter legge kommentarer rett inn og saksbehandler kan enkelt gjøre justeringer. En annen fordel er at ingenting blir liggende igjen i personlige posthyller, men blir synlig i systemet. Dette hindrer at saker bli liggende ved eventuelt sykefravær.

En konsekvens av digitalisering kan være at interaksjonen og saksbehandling i større grad kan bli preget av rutiner og faste rammer satt av digitale hjelpemidler. Tidligere forskning finner imidlertid ikke at dette er tilfelle i NAV. Fugletveit og Lofthus (2021) peker på at selv om digitaliseringen til en viss grad har ført til mer rutinemessig og automatisert saksbehandling, har ansatte i NAV fortsatt rom for å gjøre egne vurderinger og å utøve skjønn i saksbehandlingen. Vi finner at selv om saksbehandlingen av digitalisert søknad blir mer standardisert påvirker ikke det rommet for å utøve skjønn.

Forenklete arbeidsprosesser

Resultater av spørreundersøkelsen viser i likhet med intervjuene at medarbeiderne i noen grad opplever at innføring av digital søknad har bidratt til forenkling av arbeidsprosesser i behandling av søknad om sosialhjelp. Som det fremgår av Figur 4.3 svarte hele 47 prosent at den digitale søknaden i noen grad har bidratt til forenkling av arbeidsprosesser, og 21 prosent at digital søknad i stor grad har bidratt til forenkling og effektivisering.

Figur 4.3: Har digital søknad bidratt til forenkling av arbeidsprosesser i behandling av søknad om sosialhjelp?

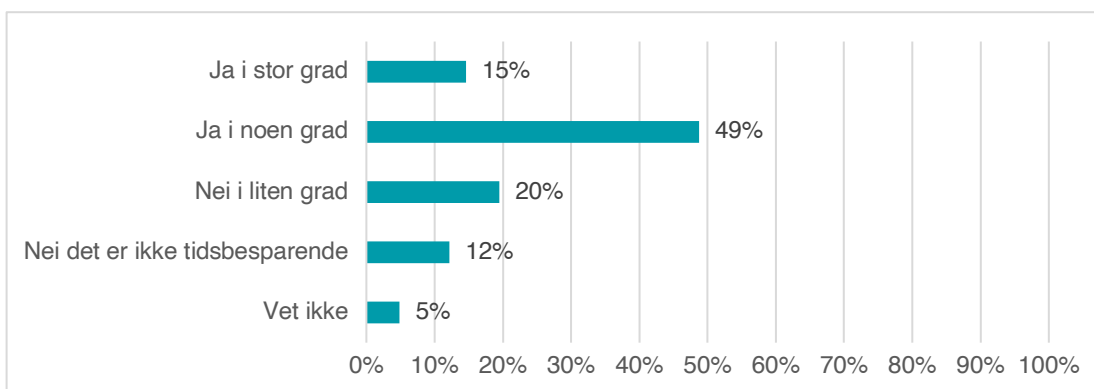


N=43 Resultatet baseres på svarene til de som har opplyst at saksbehandling inngår i deres arbeidsoppgaver.

Vi har også sett på hvordan svarene varierer mellom kontorene, og finner at tendensene er relativt lik mellom kontorene. Ett av kontorene skiller seg imidlertid ut med en noe høyere andel som enten svarer *Ja, i stor grad* eller *Ja, i noen grad*. Mens et annet kontor skiller seg noe ut med den laveste andelen som svarer *Ja, i stor grad* eller *Ja, i noen grad* og den høyeste andelen som svarer *Nei, i liten grad* og *Nei ikke i det hele tatt*.

Videre har vi spurt respondentene om de opplever at den digitale søknaden er tidsbesparende for behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp. Resultatene tyder på at løsningen til en viss grad bidrar til å effektivisere saksbehandlingsprosessen. Det er 49 prosent som svarer i noen grad og 15 prosent i stor grad.

Figur 4.4: Opplever du at Digisos er tidsbesparende for behandling av søknad om økonomisk sosialhjelp?



N=41. Resultatet baseres på svarene til de som har opplyst at saksbehandling inngår i deres arbeidsoppgaver.

Frekvensfordelingen er relativt lik i fire av kontorene, de fleste svarer ja i noen eller stor grad på dette. Ett av kontorene skiller seg imidlertid ut ved at en større andel (50 prosent) svarer enten *Nei, i liten grad* eller *Nei ikke i det hele tatt*. Dette var det samme kontoret som skilte seg ut med høyest andel som svarte at den digitale søknaden i liten eller ingen grad har ført til forenklinger i søknadsbehandlingen.

Spørreundersøkelsen viser altså at ett av kontorene skiller seg litt ut ved at de opplever mindre grad av forenkling eller gevinst med den digitale søknaden enn de andre kontorene. Det kan være ulike årsaker til dette. Én nærliggende forklaring kan være sammensetning av brukergruppen ved NAV-kontorene. Som vi har beskrevet, er det enkelte brukergruppene som kan ha utfordringer med å ta i bruk digital søknad. Videre kan man tenke seg at andre kjennetegn ved kontorene, som for eksempel størrelse (antall ansatte og brukere), arbeidspress, og opplæringstilbud til brukerne, kan ha betydning for i hvilken grad kontorene opplever forenkling og gevinster.

Flere søknader som følge av digitalisering?

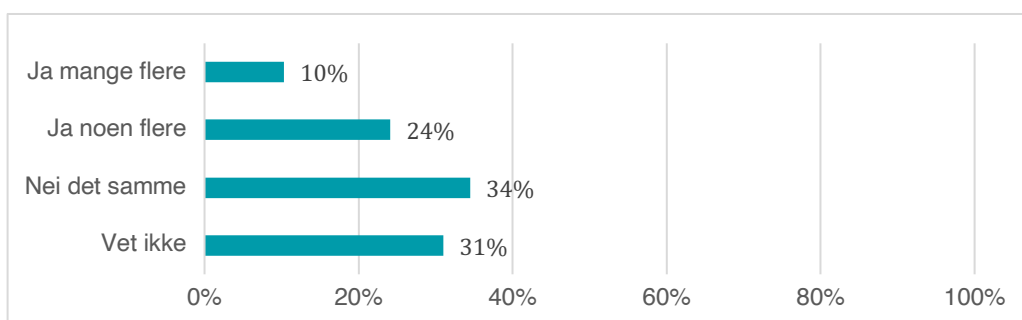
Ved NAV-kontorene var det en bekymring for at det ville bli flere grunnløse søknader etter innføring av digital søknad. Det er ulike erfaringer når det gjelder dette. Intervjuene tyder på at det særlig er ett av kontorene som erfarer at de har fått en del slike søknader. Ved de andre kontorene gis det ikke uttrykk for at dette har vært en utfordring.

Informantene formidler imidlertid at terskelen for å søke er blitt lavere for brukere som trenger bistand, men som tidligere kanskje ikke ville oppsøke NAV-kontoret og derfor lot være. Det gjelder for eksempel personer som akkurat greier seg økonomisk, men som får problemer når de får en ekstrautgift, for eksempel på grunn av en tannbehandling eller en vaskemaskin som ryker. Andre har kanskje latt være å søke tidligere på grunn av sosial angst. Det påpekes at det er positivt og en ønsket utvikling at flere som har rett til sosialhjelp søker.

Før var det mange som ikke turte å komme, og var veldig usikre, og lot heller være å søke, men nå søker de.

I spørreundersøkelsen var det også et spørsmål om de ansatte erfarer at det totalt sett er flere som leverer søknad om sosialhjelp som følge av at søknaden kan leveres digitalt. Omtrent en tredjedel mener det er mange flere eller noen flere som leverer søknad om sosialhjelp som følge av at søknaden kan leveres digitalt, en tredjedel mener omfanget er det samme og en tredjedel har svart at de ikke vet (se Figur 4.5).

Figur 4.5: Erfarer du at det totalt sett er flere som leverer søknad om sosialhjelp som følge av at søknaden kan leveres digitalt?



N=58.

4.2.2 Behov for tekniske forbedringer

Selv om digital søknad i noen grad fører til effektivisering og forenkling av saksbehandlerprosessen, er det som nevnt en gjennomgående tilbakemelding at den digitale vedleggløsningen ikke fungerer optimalt, og at dette i mange tilfeller fører til at

saksbehandlingen blir tidkrevende. Dette gjør at de forventede forenklings- og effektiviseringsgevinstene ikke fullt ut oppnås.

En del brukere synes det er vanskelig å laste ned dokumentasjon for så å laste den opp igjen som vedlegg til søknaden. Det er som beskrevet også mange som har problemer med å bruke vedleggløsningen på riktig måte. Dokumentasjonen kommer ifølge ansatte ikke nødvendigvis inn systematisert etter type dokument eller i riktig rekkefølge, og ofte blir hver side av et dokument lagt ved som et nytt dokument. Dette medfører at saksbehandlerne må bruke mye tid på å få oversikt over dokumentasjonen og saken. I tillegg kan dokumentasjonen som sendes inn digitalt være av dårlig kvalitet, herunder for eksempel mangle informasjon på toppen eller bunnen av siden, kun halve siden kommer med og/eller bildekvaliteten kan være dårlig.

Vi erfarer også at det i stor grad er opp til den enkelte saksbehandler å løse disse utfordringene.

Det er uklart for oss i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte man i kontorene og oppover i organisasjonene jobber med å håndtere gjentakende (tekniske) utfordringer som både veilederne og brukerne opplever. Medarbeiderne forteller at utfordringer knyttet til innsending av dokumentasjon skyldes at mange brukere har utfordringer med å bruke vedleggløsningen på riktig måte. Samtidig er informantene usikre på om denne utfordringen skyldes at vedleggløsningen er vanskelig å bruke eller om brukerne «bare velger den enkleste løsningen». Flere nevner også, i denne sammenheng og andre, at det ikke er gjort noen kartlegging i kontorene om brukeres erfaring med den digitale søknaden.

Vi finner at det er behov for en mer systematisert tilnærming for å avdekke og løse utfordringer som oppstår. Vi har inntrykk av at det er behov for en instans som tar i mot innspill til endringer og vurderer hvasom kan gjøres videre.

4.3 Behov for en kommunikasjonsløsning

Veilederne opplever at det er vanskelig for mange brukere å forstå hvorfor de ikke kan bruke «Ditt NAV» til å kommunisere digitalt om sosialhjelp. Modia er laget for å hjelpe NAV-ansatte med å hjelpe brukerne. Saker blir opprettet og fordelt mellom ansatte og man får mulighet til å få oversikt over hva som er sagt og sendt mellom ansatte og bruker. Denne oversikten får bruker tilgang til gjennom pålogging på «Ditt NAV». Veilederne og brukerne kan imidlertid ikke bruke Modia for å kommunisere om sosialhjelp. Dersom bruker forsøker å skrive noe om sosialhjelp får de beskjed om å ta kontakt med kontaktsenteret. Dette oppleves av flere ansatte som rart. Brukerne vi har intervjuet trekker også frem at det er rart at de ikke kan spørre om sosialhjelp i Modia når de kan spørre om andre ytelser og tjenester.

En del brukere har ikke forståelse for skillet mellom stat og kommune. De som svarer på det statlige området jobber jo her, og kan egentlig svare på det kommunale området også, men får ikke lov.

Mange av veilederne savner mulighet for digital dialog med brukerne om sakene:

Det savner vi! Det må jo komme! Det er noe brukerne også savner veldig!

Det ville gitt oss en mulig for å svare dem på en litt enklere måte. At det ikke er i modia nå handler jo om taushetsplikt. Jeg skulle ønske det var én dør inn her, og at man kunne svare på alt på samme sted. «god dag mann økseskaft!». «Hvorfor skal jeg bli straffet for taushetsplikten?!». De leverer papirer med diagnoser osv., så får de ikke si at de har økonomiske problemer.

Det er særlig digital dialog om enkle spørsmål og avklaringer de ønsker seg. Det er ikke de fysiske brukermøtene som skal erstattes, men mindre oppklaringer som brukerne ønsker å formidle direkte til sin veileder. Tidligere studier som har sett på erfaringer med digitale kommunikasjonskanaler, peker nettopp på at disse egner seg godt for enkle administrative oppgaver, avklaringer og statusoppdateringer (Byrne & Kirwan (2019)). I tillegg kan det være en god løsning for de brukerne som av ulike grunner kan ha utfordringer med å møte på NAV-kontorer eller snakke på telefon. Flere veiledere har opplevd at brukerne savner mulighetene for digital kommunikasjon, og at de forsøker å finne smutthull for å gi beskjeder direkte til veileder.

Noen prøver å bruke vedleggfunksjonen som en mulighet for å sende oss brev eller beskjed om ting. Når vi ser dette ringer vi dem for å følge opp, men jeg tror de trenger en chatte-funksjon der de kan få sendt oss spørsmål og korte beskjeder. Det er nok noe de har behov for. De gjør det jo allerede enten ved å legge ved et brev som vedlegg eller via aktivitetsplan, det har de egentlig ikke lov til, men de gjør det likevel. Er nok et savn å ha en lett digital inngang for å gi beskjed til oss.

Ja tror kanskje en chattefunksjon kunne vært veldig lurt. Forvarsel og en frist på 48 timer så kan man sjekke opp i forkant.

Når vi ringer treffer man gjerne ikke vedkommende med det første, så vi må ringe tilbake og så treffer vi ikke igjen, og så må de ringe oss igjen. Så tar det 1-2 dager i stedet for å bare sende et spørsmål digitalt og få svar raskt. Jeg savner «skriv til oss» i Modia.

Flere veiledere syns Modia fungerer bra til dialog om den arbeidsrettede oppfølgingen, og tror det også hadde fungert bra for dialog om sosiale tjenester. Men noen av veilederne frykter at dette ville føre til veldig mange flere henvendelser, og at de ville bruke mye tid på å svare på disse. Det påpekes også at veilederne må være mye mer nøye med hvilke formuleringer de bruker når de skriver der.

Det er hugget i sten for alltid. Det er viktig å være pedagogisk, men å ikke love for mye. Telefon er annerledes. Der er det masse ord, vi snakker og sikrer forståelse.

Det finnes eksempler i tidligere studier på at innføring av digitale dialogtjenester nettopp har ført til opplevelser av økt pågang av henvendelser. Breit, Egeland og Løberg (2020) fant for eksempel i sin studie at innføring av Modia førte til at de ansatte opplevde å få en økt mengde henvendelser og at brukerne forventet raskere svar. Veilederne opplevde også at de mistet kontroll over den informasjonen de har registrert og at disse informasjonene kan brukes mot dem, for eksempel at det kan postes i sosiale medier. Dette kan føre til uro og bekymring blant veilederne. Breit, Egeland og Løberg (2020) finner at veilederne har ulike strategier for å håndtere utfordringer knyttet til dette. Blant annet finner de at veilederne vurderer hva bruker selv kan gjøre og delegerer noe av arbeidet til bruker. I tillegg forsøker de å beskytte seg mot mengden av henvendelser, ved å bruke standard svar og å prioritere mellom henvendelsene. De forsøker også å kompensere for manglende kontroll over informasjon ved å være forsiktig eller varsom med hva de noterer. Det må samtidig påpekes at tidligere forskning også finner en rekke fordeler med digitale dialogtjenester, for eksempel at brukere blir mer aktive og at det kan være et effektivt verktøy for enkle avklaringer og statusoppdateringer (blant annet Breit, Egeland og Løberg 2020 og Sand, Bergschöld og Midtgårds 2020).

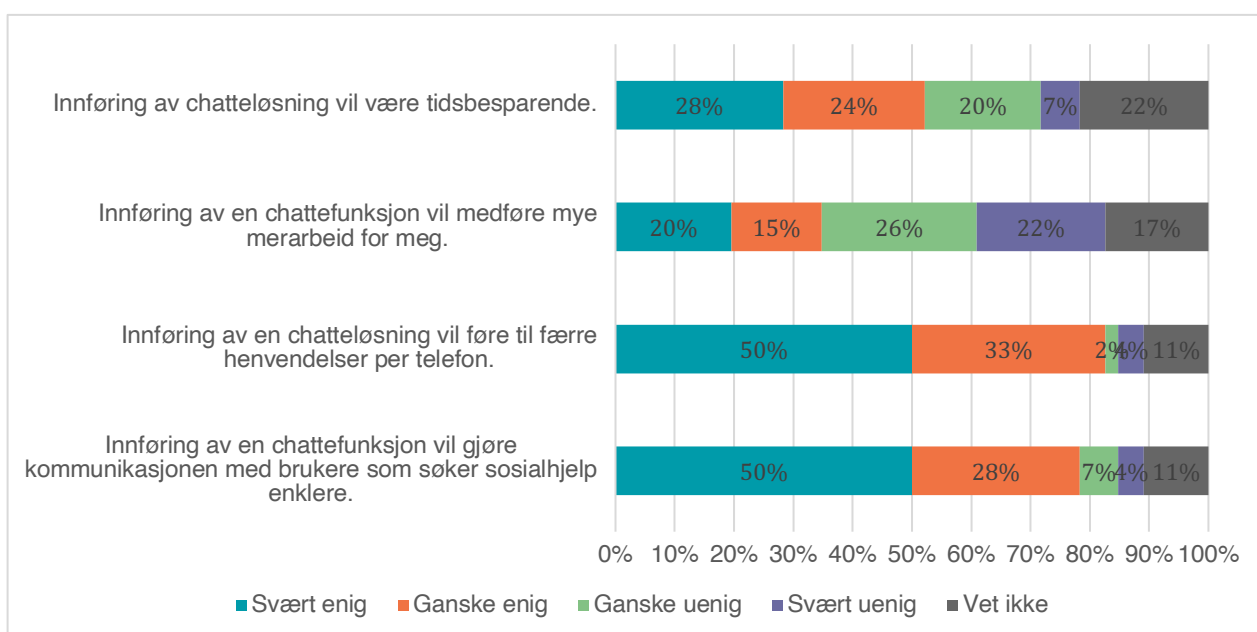
Det er flere informanter som forteller om utfordringer ved at tjenestene de leverer ikke er tilpasset at de er både en statlig og kommunal tjeneste. Hverken lovverk eller systemer er lagt til rette for at de leverer tjenester på vegne av både stat og kommune. Enkelte

etterlyser mer forståelse hos Arbeids- og velferdsdirektoratet for de utfordringene NAV-kontorene opplever knyttet til at de leverer både statlige og kommunale tjenester, og ønsker at direktoratet en sterkere innsats for å gjøre noe med disse utfordringene.

I spørreundersøkelsen har vi også undersøkt hva de ansatte mener om innføring av en eventuell chatteløsning for søkere av sosialhjelp. Resultatet viser, som det fremgår av Figur 4.6, at de ansatte er relativt positive til innføring av en chatteløsning. Hele 50 prosent er *svært enig* i påstanden om at en chatteløsning vil gjøre kommunikasjonen med brukerne lettere og 28 prosent er *ganske enig*. En stor andel mener også at en chatteløsning vil føre til færre henvendelser på telefon. Samtidig er det noe mer delte meninger knyttet til om en chatteløsning vil føre til merarbeid eller om det vil være tidsbesparende. Det er også en relativt stor andel som svarer *vet ikke* på disse spørsmålene.

Ser vi nærmere på svarfordelingen per kontor, finner vi at ett av kontorene skiller seg ut ved at respondentene i minst grad er enig i påstandene om at en chatteløsning vil være tidsbesparende og mest enig i påstanden om at en chattefunksjon vil medføre merarbeid.

Figur 4.6. Hva tenker du om innføring av en chatteløsning for søkere av sosialhjelp?



N=46. Da vi primært ønsker å belyse saksbehandlerne/veiledernes forventninger har vi tatt ut ledere i svarfordelingen.

Respondentene kunne også skrive kommentarer til dette spørsmålet. Ut fra svarene kan vi lese at det er noe ulike oppfatninger om en eventuell chatteløsning. En av utfordringene som blir trukket frem er at henvendelser som normalt besvares av kontaktsenteret vil komme til NAV-kontorene ved innføring av en chatteløsning. Noe som vil føre til merarbeid for kontorene. En respondent stiller spørsmål ved hvem som eventuelt skal ha ansvar for å besvare meldinger som kommer inn, og peker på at kontaktsenteret, merkantil avdeling ved NAV-kontor og saksbehandlere/veiledere kan være aktuelle. Vedkommende mener det vil føre til merarbeid for saksbehandlerne/veilederne dersom det er de som skal besvare meldingene. Samtidig er det andre som uttrykker at en chatteløsning vil være tidsbesparende fordi man kan få svart ut korte spørsmål eller gi korte beskjeder mer effektivt.

4.3.1 Regelverk og digitalisering

Bruk av Modia til digital samhandling om økonomi og sosialhjelp er ikke tillatt fordi det er i strid med lovverket for personvern. Modia er et statlig system der alt lagres i et statlig arkiv, mens kommunene eier opplysningene som er relatert til de sosiale tjenestene, herunder økonomisk sosialhjelp, og henvendelsene skal derfor journalføres, lagres og arkiveres hos kommunen. Det finnes per i dag ingen teknisk integrasjon fra Modia til det kommunale systemet og det er derfor utfordrende å få overført notateter fra Modia til det kommunale systemet. Det ble gitt unntak fra loven under pandemien og kontorene fikk anledning til å bruke Modia til å kommunisere om sosiale tjenester. Mange av informantene opplevde at det fungerte veldig godt og gjorde samhandlingen rundt små avklaringer mer effektiv for både bruker og veileder.

4.4 Innsynsløsning

Da vi gjennomførte de første intervjuene var det slik at mange brukere oppsøkte NAV-kontoret for å spørre om hvorfor de ikke hadde fått penger, og mange var usikre på om søknaden som de hadde levert digitalt faktisk var mottatt. En del veiledere mente også at en årsak til at mange brukere ringer og etterspør status er at de tror at behandlingen av søknaden da går raskere. Noen veiledere påpekte at når brukerne ringer til NAV Kontaktsenter så kan ikke kontaktsenteret se status på søknaden deres, de ser kun om søknaden er behandlet og om den er innvilget. Men de ser ikke om den er mottatt eller i prosess. Når brukerne ringer inn til kontaktsenteret gjelder det ofte et akutt hjelpebehov og de har behov for å vite at søknaden er mottatt og under behandling.

Jeg tror antall henvendelser er ganske likt. Kan godt være det forandrer seg når det [innsynsløsningen] kommer og når bruker oppdager at de kan se status på søknaden.

Veilederne påpekte at en gevinst ved innsyn vil være at brukerne kan se når de får en utbetaling og hvor mye de vil få utbetalt.

Det har tatt noe tid før innsynsløsningen var klar og ble implementert ved NAV-kontorene. Vinteren/våren 2021 opplyste tre av kontorene at de hadde fått innsynsløsning på det tidspunktet. Dette var imidlertid veldig nytt da vi gjennomførte intervjuene, og det var derfor for tidlig å si noe om erfaringer med løsningen. Vi fant at det var lite kunnskap om innsynsløsninger blant medarbeiderne ved disse kontorene.

Flere av de ansatte var usikre på om de faktisk hadde løsningen ved sitt kontor og det var få som kjente til hvordan den ser ut for brukerne. Få hadde kjennskap til om de selv måtte gjøre noe i sine systemer for at statusen på søknadsprosessen skulle oppdateres for bruker. Det synes å ha vært lite informasjon og veiledning om denne funksjonen både til veilederne og brukerne. På intervjutidspunktet var det for tidlig å si om innsynsløsningen førte til færre henvendelser og hvordan løsningen fungerte.

Noen veiledere mente at en slik funksjon kunne skape et ekstra press på veilederne ved at brukerne kan følge med på hvor raskt behandlingen av søknaden går.

En av informantene hadde opplevd en del forvirring hos brukerne rundt «status» på søknaden, ved bruk av innsynsløsningen. For eksempel har en del brukere tolket statusen «avventer» som enten avslag eller innvilgelse og det samme gjaldt når søknader har blitt slått sammen.

4.5 Nødhjelp

Særlig ett av kontorene hadde forventninger til at digital søknad skulle føre til at de fikk færre nødhjelpssøknader. De erfarte at mange fikk vedtak om støtte for en lang periode og ikke var klar over hvor lenge vedtaket de hadde gjaldt. Dette førte til at en del brukere søkte nødhjelp. Digital søknad har gjort det mer oversiktlig for brukerne. Men samtidig ser de ansatte at terskelen for å søke nødhjelp kan ha blitt lavere. Dette mener de har sammenheng med at når brukerne kan sitte hjemme å søke, er det en lavere terskel.

Det er litt ulikt hvordan kontorene gjør vurderingen av digitale søknader om nødhjelp. Vi forstår det slik at på alle kontorene var det tidligere vanlig å ha et møte med brukere som kom for å søke nødhjelp:

Når de leverte denne i skranken har de alltid fått beskjed om å sette seg ned og vente litt så de får snakke med en veileder.

Når veilederne mottar en søknad om nødhjelp digitalt, tar vedkommende kontakt på telefon. Noen av veilederne mener det kan være en fordel å møte brukere som søker nødhjelp personlig for å få et bedre inntrykk av situasjonen, andre mener det fungerer helt fint å ha kontakten på telefon. Dersom veileder ikke får kontakt med søker ser det ut til å være litt ulik praksis på kontorene, noen betaler ikke ut nødhjelp uten å ha vært i kontakt med søker, mens andre sier at søknaden må behandles uten opphold slik at hvis de ikke får tak i søker må de fatte vedtak ut fra den informasjonen de har.

4.6 NAV kontaktsenters erfaringer med digitale løsninger for sosiale tjenester

NAV Kontaktsenter gir generell veiledning til brukere som kontakter NAV og svarer på spørsmål som gjelder utbetalinger, meldekort, skjemaer og spørsmål om rettigheter og plikter. Kontaktsenteret er den enheten i NAV som brukerne først kommer i kontakt med ved telefonhenvendelse til NAV. Kontaktsenteret består av 11 enheter over hele landet, med en felles trafikkavdeling. De er organisert etter fagområder, og har blant annet avdelinger for sosiale tjenester, familie, internasjonale tjenester, mm. Alle veilederne som jobber i NAV Kontaktsenter har grunnleggende kompetanse om arbeid og helse, god kjennskap til NAV og overordnet kjennskap til norsk offentlig forvaltning generelt.

Henvendelser om sosiale tjenester handler ifølge de ansatte ofte om hvordan man søker økonomisk sosialhjelp, når man kan forvente svar på søknaden, når man kan forvente utbetaling, spørsmål om vedtak og ønsker om kontakt med saksbehandler. Dersom kontaktsenteret ikke kan svare på henvendelsen og/eller henvendelsen krever oppfølging, henviser de videre til NAV-kontor.

4.6.1 Innføring av digitale løsningen for sosiale tjenester

Intervjuene med NAV Kontaktsenter tyder på at de ansatte har positive erfaringer med innføringen av digitale løsninger på det kommunale området. Leveransene «veviseren» og digital søknad trekkes frem som særlig viktig for kontaktsenteret.

«Veviseren» på nav.no inneholder blant annet informasjon om sosiale tjenester i NAV og er tilgjengelig for alle. Kontaktsenteret forteller at de bruker nettsiden mye i sin veiledning, og at det er svært nyttig for dem at informasjon om sosiale tjenester er samlet ett sted. Det gjør at veilederne blir tryggere i sin veiledning, og bidrar til at de i mindre grad behøver å søke opp den enkelte kommunes nettside og lete seg frem til

informasjon. Det bidrar også til at samtalene blir mer effektive og at informasjonen til brukerne blir mer tilgjengelig.

Den første leveransen var en digital veiviser, den gjorde informasjonen til innbyggerne mer tilgjengelig og bedre. Det var en stor forbedring, da ble det lettere å vise til informasjon på nett.

Videre har de ansatte ved NAV Kontaktsenter gode erfaringer med den digitale søknaden. For kontaktsenteret, som er i kontakt med brukere over hele landet, er det særlig positivt at det nå er ett søknadsskjema som er likt for alle kommuner. Papirsøknaden kan variere noe fra kommune til kommune, og kontaktsenteret må finne den på den enkelte kommunes hjemmeside.

En fordel er at i stedet for at vi skal se på hver enkelt kommunes hjemmeside så er det én søknad og informasjon. Vi slipper å lete og gjøre oss trygge på ny søknad hver gang. Vi kan konsentrere oss om å lytte og forstå hva som er utfordringen, det er en absolutt fordel.

Kontaktsenteret opplever at den digitale søknaden i liten grad påvirker hvilke spørsmål de får fra brukerne, med unntak av at de får mange spørsmål om ettersending av dokumentasjon digitalt. En utfordring kontaktsenteret erfarer er at NAV-kontorene kan ha noe forskjellige krav til dokumentasjon som leveres digitalt. Der for eksempel ett NAV-kontor kan godkjenne skjerm bilde av bankutskrift, kan det hende at det neste kontoret ikke gjør det. På spørsmål om hvordan kontaktsenteret håndterer slike situasjoner svarer informanten:

Det er minste motstands vei hele veien. Vi informerer kanskje om at «Du kan gjøre slik og slik», og så sier bruker «men det godtar ikke NAV-kontoret», og så veileder vi utfra det. Enkelte ting kan være forskjellige og det er utfordrende.

De ansatte i kontaktsenteret har inntrykk av at mange brukere kjenner til muligheten for å søke sosialhjelp digitalt. Dersom det er brukere som ikke kjenner til den digitale søknaden informerer kontaktsenteret om muligheten for å søke digitalt. De vektlegger da blant annet at den digitale søknaden kommer raskt frem til NAV-kontoret. Informantene har en forventning om at innsynsløsningen på sikt vil bidra til å redusere antall henvendelser om status på søknad og utbetalinger. De viser til at mange (enkle) spørsmål om utbetaling av statlige ytelser har forsvunnet etter hvert som NAV har utviklet digitale løsninger for kommunikasjon.

En av informantene trekker også frem at arbeidsprosessen knyttet til Digisos har vært god, de ansatte ved kontaktsenteret har vært involvert og fått bidra med sine innspill og erfaringer.

NAV Kontaktsenters tilgang til opplysninger

Informantene fra kontaktsenteret er opptatt av at de har ulik tilgang til opplysninger i saker om statlige og sosiale tjenester. NAV-loven regulerer hvilke kommunale opplysninger kontaktsenteret kan få innsyn i. Tilgang til saks- og personopplysninger krever lovhjemmel. For å kunne gi veiledning om innholdet i et vedtak, kreves god kjennskap til den enkelte brukeren og sakens faktum. Tilgang til slik detaljert informasjon ligger utenfor lovbestemmelsen som regulerer hvilke opplysninger kontaktsenteret kan få innsyn i.

Når det gjelder statlige tjenester har kontaktsenteret tilgang til alle fagsystemer, mens for sosiale tjenester har de kun tilgang til «sentrale stønadsopplysninger gjennom Personkortet» og ikke til fagsystemene. I Personkortet framkommer det informasjon om hvorvidt det er satt vilkår og om det er gjennomført utbetaling. Men kontaktsenteret har for eksempel ikke tilgang til vedtaksbrev. Begrenset innsyn fører ifølge flere til at

kontaktsenteret oftere enn nødvendig må sende henvendelser videre til NAV-kontoret og at veiledning tar lengre tid enn nødvendig. Brukerne må ofte vente på svar på spørsmål til veiledere på NAV-kontoret ringer tilbake.

Vi har begrenset tilgang til informasjon om for eksempel utbetaling og søknadsbehandling. Vi kan se at den ligger til behandling, om det kommer utbetaling, men vi har ikke innsyn i vedtak, hvis de har spørsmål om det kan vi ikke svare. Det ender ofte opp med at vi må ringe til NAV-kontoret.

Ofte må vi sende melding til saksbehandler fordi vi ikke har informasjon. Men det er mye du klarer, vi kan spørre bruker «kan du logge deg inn og lese vedtaket». Men det er en kronglete vei, vi kunne brukt to minutter på noe vi i dag bruker ti minutter på. På grunn av den innsynsgreia. I tillegg til alle de som tar kontakt på chatt, de må vi henvise til telefon. Det er ofte krisehenvendelser «må snakke med saksbehandler, det er krise», og så må vi be dem ringe inn i stedet. Mange har problemer med tomme kontantkort. Det er et litt kronglete system.

Enkelte ansatte påpeker at begrensningene de opplever når det kommer til innsyn i sosiale saker handler om regelverket knyttet til personvern og taushetsplikt, og ikke de digitale løsningene. Mens andre mener at de digitale løsningene er av betydning for denne problemstillingen, og at utfordringen er at regelverket ikke er tilpasset digitale løsninger. Informantene påpeker at det er svært vanskelig for brukerne å forstå forskjellen mellom statlige og sosiale tjenester. En av informantene peker også på at personvern hensyn kan føre til en form for stigmatisering:

Jeg tror at intensjonen [med begrenset innsyn] er at det ikke skal komme ut, men i praksis blir det nesten litt stigmatiserende. Er det verre å motta sosialhjelp enn dagpenger? Det er ikke snakk om å dele informasjon med hele verden, men internt i NAV. Vi er omfattet av den samme taushetsplikten. Jeg tenker at lovverket er litt utdatert. Bidrar til stigmatisering. kunne økt tilgjengeligheten og vi kunne svart ut ting, og så kunne kontorene behandlet søknaden

En annen tilbakemelding, som også henger sammen med lovverket rundt taushetsplikt, er at kontaktsenteret ikke kan skrive referat fra samtaler om sosiale tjenester slik de kan når det gjelder statlige tjenester. Det fremgår av intervjuene at det er et sterkt ønske i kontaktsenteret om å kunne skrive samtalereferat også når henvendelsen omhandler sosiale tjenester.

Har veldig lyst til at vi kan si, «nå skriver jeg ned det vi har snakket om – høres det greit ut, er det dette du vil si»? Når jeg trykker på send så ser du det og så ser «Kari» på NAV det». Det er så mye bedre brukeropplevelse. Noen har problemer med å huske, hva var det jeg sa – da hjelper det. På sosialtjenestene er det like stort behov for det som i statlige tjenester, det er så fortvilende.

4.7 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på NAV-kontorenes erfaringer med de tekniske løsningene knyttet til digital søknad om sosialhjelp og hvordan denne løsningen har påvirket saksbehandlingen av sosialhjelpssøknader. Vi finner at den digitale søknaden om sosialhjelp er relativt enkel å bruke og at mange brukere får til å sende søknaden digitalt. Samtidig er det noen brukere som har utfordringer med å ta søknaden i bruk, det gjelder først og fremst brukere med manglende digital kompetanse, svake lese- og skriveferdigheter, manglende forvaltningsforståelse og svake norskerferdigheter. Det er også noen brukere som av ulike årsaker foretrekker papir og personlig møte.

Når det gjelder de tekniske løsningene finner vi at vedleggløsningen ikke fungerer optimalt og at mange brukere har utfordringer med å bruke denne (på riktig måte). Det kan føre til at saksbehandlingsprosessen blir tidkrevende og det kan være vanskelig for saksbehandlerne å få god oversikt over saken. En annen utfordring er at vedtakene som sendes digitalt ofte ikke åpnes av brukerne, noe som kan ha sammenheng med at vedtakene blir sendt i Altinn og ikke på Ditt NAV.

Vi finner at arbeidsprosessen knyttet til saksbehandling av sosialhjelpssøknader i liten grad har blitt påvirket av den digitale søknaden, med unntak av oppgaver knyttet til skanning. Vi finner at digital søknad i mange situasjoner fører til at saksbehandlingsprosessen har blitt effektivisert, men i andre situasjoner har saksbehandlingen blitt mer tidkrevende. I hvilken grad saksbehandlingsprosessen blir effektivisert eller ikke har i stor grad sammenheng med brukernes digitale ferdigheter og i hvilken grad de mestrer vedleggløsningen.

Vi finner at mange er positive til innføring av en chatteløsning og mener at det er behov for en slik løsning. Samtidig er enkelte skeptiske til en chatteløsning fordi de mener det kan føre til merarbeid for kontorene. Da vi gjennomførte intervjuene vinteren/våren 2021 hadde tre av kontorene koblet seg på innsynsløsningen. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at det på dette tidspunktet var lite kjennskap til og kunnskap om denne løsningen blant de ansatte. En del kjenner ikke til at de har en slik løsning, og få hadde erfaringer med den.

5 Kommunikasjon, brukermøter og veiledningsbehov

I dette kapitlet ser vi på om og eventuelt hvordan veilederne og brukerne opplever at digital søknad påvirker kommunikasjon, behovet for brukermøter og relasjonen mellom veileder og bruker. Vi ser også på hva brukerne har behov for av veiledning og informasjon når det gjelder digital søknad

Det er grunn til å tro at de tre leveransene som var planlagt til Digisos-prosjektet (digital søknad, innsynsløsning og dialogfunksjon) til sammen vil påvirke kommunikasjonen mellom NAV og brukere i stor grad. Trolig vil en dialogfunksjon ha størst betydning. Ettersom dialogfunksjonen foreløpig ikke er utviklet og erfaringene med innsynsløsningen er begrenset, er det først og fremst hvordan bruken av digital søknad har påvirket brukermøter og kommunikasjon mellom bruker og veileder vi beskriver i dette kapitlet.

Intensjonen med digital søknad er ikke å erstatte møter eller samtaler mellom NAV og bruker, men bruken av digital søknad kan likevel påvirke behovet for møter og dermed kommunikasjonen mellom bruker og NAV.

5.1 Endrer digital søknad behovet for fysiske brukermøtene?

Veiledernes erfaringer

Samtlige veiledere vi har snakket med har vært opptatt av at den digitale søknaden ikke skal erstatte nødvendige fysiske møter med brukerne. De fysiske møtene blir ansett som viktige, og mange forteller at det er spesielt viktig i starten når de ikke kjenner brukeren. Møtene er viktige for å etablere tillit og bygge relasjoner og for å få en god oversikt over brukers situasjon og behov. Flere veiledere opplever også at det er lettere for brukerne å fortelle om ting som er krevende i fysiske møter enn over telefon. Det er vanlig med et fysisk møte i oppstarten der situasjonen kartlegges. Veilederne mener dessuten det er viktig med et fysisk møte når mottakerne nærmere seg andre muligheter for inntektssikring, enten det er arbeid, arbeidsrettede tiltak eller en annen ytelse. I andre tilfeller er det vanlig å ha mye av oppfølgingen på telefon.

Jeg kaller inn til samtaler. Spesielt er det viktig med nye brukere. De skal også ha en relasjon til oss, se hvem denne saksbehandleren er. Kan jeg stole på henne? Hvis man har en god relasjon forteller de kanskje om andre ting som vi ikke har sett.

Jeg tenker at det er viktig å ha de møtene innimellom. Og heller kanskje velge hva man tar opp. Et møte jevnlig med hver bruker, og deretter oppfølgingsmøter på telefon. At man bruker begge løsninger (telefon og fysiske møter).

Noen brukere har behov for tolk, og da er en erfaring at fysiske møter nesten er helt nødvendig for at dialogen skal fungere bra. Flere av veilederne hadde dårlig erfaring med bruk av tolk når samtalen ble gjennomført over telefon eller video.

Brukernes synspunkter

Også brukerne vi har snakket med verdsetter de fysiske brukermøtene og ønsker seg en blanding av telefonmøter og fysiske møter. Brukerne trekker frem mye av det samme som veilederen. Det er fint å bli kjent og ha en ordentlig samtale med veileder og det er lettere å snakke om ting i et fysisk møte enn over telefon. Det er også enklere for bruker å være forberedt på samtalen når den gjennomføres fysisk og til et avtalt tidspunkt. Dersom møtene gjennomføres over telefon har flere opplevd at samtalen har kommet litt brått på.

Når det er mye spørsmål og mange ting. Da er det praktisk å ha et møte og ha en ordentlig samtale. En telefon kommer gjerne tilfeldig også. Det er ikke alltid man er forberedt på det.

Jeg synes det er best med fysisk møte. Det er lettere å snakke og få frem ting da..

Jeg ønsker helst å kommunisere digitalt om de tingene som ikke tar så mye tid. Skype eller telefon. Det bør være personlig møte en gang iblant – for å bli litt ajour.

Hvis det er noe enkelt, er telefon fint. Mer seriøst så er fysisk møte bedre

5.2 Hvilke konsekvenser har digital søknad for kommunikasjonen med brukerne?

De fleste veilederne mener at kommunikasjonen med brukerne i liten grad har endret seg som følge av digital søknad. Alle som sender inn en (digital) søknad første gang skal bli innkalt til samtale, og under «vanlige» forhold opplever veilederne at digital søknad i liten grad påvirker kommunikasjonen med brukerne.

Jeg kan ikke se for meg at Digisos vil ta over alt. Det er fortsatt hensiktsmessig med fysiske møter når man f.eks. mangler ett ledd, må gjøre noe sammen for å komme videre eller at bruker ikke forstår [...]. Det Digisos gjør er å effektivisere saksbehandlingen. Veiledningen ser jeg ikke som en del av Digisos.

Det er på godt og vondt. Mye kan foregå digitalt, men det bør jo være noen ansikt til ansikt stopp punkter også. Fysisk er på et annet nivå

De fleste veilederne opplever ikke at de har mindre kontakt med brukerne som følge av digital søknad, samtidig påpekes det at de nå oftere kan behandle søknader uten å møte søkerne. Omfanget av kartlegginger og oppfølgingssamtaler vurderes å være omtrent det samme som uten den digitale søknaden, men det er også en observasjon at veilederne kanskje snakker mindre med de brukerne som er fullt ut digitale enn de gjorde tidligere.

Enkelte av veilederne påpeker også at det er en risiko for at de som i mindre grad tar kontakt med NAV selv blir mer usynlige:

Vi har hyppig kontakt med de som trenger det og sånn var det også før. Men de vi ikke hører så mye til blir kanskje litt mer usynlige.

Informantene forteller også at det er flere forhold som påvirker omfanget av oppfølging som blant annet hvilket fokus ledelsen har på kartlegging og på å være tett på brukerne og hvilket arbeidspress veilederne har.

Disse tilbakemeldingene viser at selv om veilederne er oppmerksomme på viktigheten av å ha fysiske møter, kan andre faktorer påvirke i hvilken grad det gjennomføres møter

og bruk av digital søknad kan gjøre det enklere å droppe fysiske møter. Det kan derfor være hensiktsmessig å etablere et system for hvordan oppfølgingen bør legges opp. Et sentralt poeng som flere nevner er at brukernes behov for oppfølging varierer. Dersom en bruker mottar sosialhjelp i et par måneder er det ikke stort behov for et fysisk møte, men dersom det skjer over år er behovet annerledes.

Halvorsen m fl (2018) viser til at veiledere trenger å møte brukerne ansikt til ansikt i særlig tre situasjoner: for å drive relasjonsbygging, å få et førstehåndsintrykk av brukeren, å hente og kvalitetssikre informasjon.

Selv om digital søknad i seg selv i liten grad har påvirket kommunikasjonen med brukerne, er det viktig å være bevisst at digital søknad gjør det mulig å endre kommunikasjonen. Det har vi sett gjennom pandemien, da nesten all kontakt med brukere på kort tid ble lagt over til digitale plattformer og telefon. Den digitale søknadsløsningen var viktig i denne sammenheng og bidro til at det var mulig for brukerne å søke om økonomisk sosialhjelp uten å møte på NAV-kontoret (eller sende søknad i posten). Den digitale søknadsløsningen gjorde det også mulig for veilederne å gjennomføre jobben sin fra hjemmekontor. Det vil derfor være interessant å undersøke hvordan kommunikasjonen mellom bruker og saksbehandler på sikt vil påvirkes av de arbeidsmåtene som man er blitt vant til under pandemien.

En eventuell dialogfunksjon vil dessuten i større grad kunne påvirke kommunikasjonen mellom NAV-veileder og bruker. Da vil blant annet enkle spørsmål, avklaringer og statusoppdateringer i mange tilfeller kunne kommuniseres effektivt i en skriftlig dialog (blant andre Fugletveit og Lofthus 2021, Sand, Bergschöld og Midtgårds 2020 og Byrne & Kirwan 2019).

Å møte på NAV-kontoret

Brukerne har ofte vært vant til å møte opp på kontoret i forbindelse med søknaden. Det er i all hovedsak fordelaktig at bruker ikke behøver å komme innom NAV-kontoret for å søke, men det vises også til enkelte fordeler ved at de møter på kontoret:

Noen fordeler ved at de møter opp på kontoret er at de i skranken kan avdekke om det fantes reelle behov. Om vedkommende for eksempel har oppsparte midler. Hvor raskt trenger de time og sånn. Det kunne vi lettere avgjøre før.

Vi er kanskje ikke så tett på som vi var før, for da måtte de komme inn her.

Veilederne forteller også at enkelte av brukerne ønsker å oppsøke NAV-kontoret. Noen kommer innom fordi de ønsker noen å snakke med. For andre har det vært viktig å kunne møte på NAV-kontoret for å kunne få hjelp til andre ting de lurer på.

Det kan oppleves som frustrerende for brukere som hadde møtene som en vei inn for å få hjelp med andre ting – «mens du hjelper meg dette, kunne du hjulpet meg med dette også».

Videre kan det være vanskelig å lage avtaler med enkelte brukergrupper, for eksempel personer med rusutfordringer. Det kan derfor være en fordel å snakke med dem når de kommer innom:

De kan komme når de er oppegående, og da går det an å snakke med dem. Kommer de til en avtale er de ofte ruset, og det blir håpløst.

Det er en fordel at veilederne kan velge hvordan kommunikasjonen skal foregå. Noen brukere ønsker helst ikke å møte veileder eller de sliter med angst, og for dem kan det

for eksempel være en fordel å ikke måtte møte på NAV-kontoret hver gang de skal søke om sosialhjelp. Andre ønsker mer kontakt og tett oppfølging.

De som har vært her lenge vil gjerne se oss og ha fysisk kontakt. Det variere veldig om vi ønsker et fysisk møte. Vi kan ha behovet for fysiske møter fordi vi forstår at de ikke skjønner, eller at de ønsker det av sosial grunner – f.eks. de er ensomme, møtet gir struktur og innhold i en ensformig hverdag og lite sosialt nettverk.

Behov for et tilgjengelig NAV

Veilederne mener at brukerne generelt ønsker seg mer tilgjengelige saksbehandlere. Av dette følger det at mange brukere ønsker et direktenummer til veileder/saksbehandler og mange ønsker mulighet for digital dialog/chat. Noen av medarbeiderne forteller at de opplever at enkelte brukere sender inn søknader eller vedlegg med spørsmål om ting de lurer på via den digitale søknaden, i stedet for å ringe til NAV via kontaktsenteret. En fordel med digital søknad er at brukerne kan søke når som helst på døgnet og fra hvor som helst. Dette kan kanskje bidra til at NAV oppleves mer tilgjengelig enn tidligere.

I tillegg til tilgjengelighet digitalt og på telefon, fremheves det at veldig mange brukere ønsker å møte veileder/saksbehandler fysisk.

Brukernes ønsker om kontakt

Når vi spurte om hvilken form for kontakt de ønsker å ha med NAV var det nokså stor variasjon i svarene. Enkelte ønsker hyppige personlige møter for å diskutere videre planer, mens enkelte andre ikke ser behov for fysiske møter og helst vil ha mest mulig kontakt digitalt eller via telefon. De fleste sier imidlertid at de gjerne vil ha noen møter med veileder/saksbehandler ansikt til ansikt for å bli kjent, for å kartlegge behov for bistand og for å holde kontakten, men at det er fint å ta enklere spørsmål digitalt eller på telefon.

Fint å møte veileder for å kunne snakke sammen. For å bli kjent og for at NAV kan finne ut hva slags hjelp jeg trenger. De har mye kompetanse.

Det er veldig greit første gangen med ny saksbehandler osv., å få et møte.

Selv om jeg var bedre i norsk ville jeg fortsatt like å komme hit. Jeg kjenner ikke systemet så jeg ville fortsatt gjerne komme for å få råd og hjelp.

Fint å møte veileder når det handler om jobberelaterte ting.

5.3 Har digital søknad betydning for relasjonen mellom bruker og NAV-veileder?

De aller fleste veilederne vi har intervjuet mener at bruk av digital søknad ikke har betydning for relasjonen mellom bruker og NAV. Dette begrunnes med at kontakten med bruker stort sett er den samme uavhengig av om bruker søker på papir eller digitalt. Dersom noe er uklart i søknaden tar saksbehandler kontakt med bruker for nærmere avklaring. Samtidig er det noen av veilederne som antyder at relasjonen mellom bruker og saksbehandler vil kunne bli bedre med den digitale søknadsløsningen, fordi man i en del tilfeller slipper å bruke så mye tid i møter på å gjennomgå papirer og å veilede om søknadstekniske spørsmål.

Det er mulig at det har gjort det bedre fordi man slipper å bruke så mye av møtetiden på å knote med papirer. Jeg tar det digitalt og så snakker vi om andre ting i møtet.

Ved to av kontorene vi har besøkt erfarer flere veiledere at digitalisering av søknadsløsningen til en viss grad har bidratt til å endre innholdet i brukermøter, herunder gjort det mulig å bruke mer tid på oppfølging og mindre tid på å snakke om søknaden.

Det har skjedd en endring. Når man spør om noe så kan vi sende lenke og henvise videre, og så finner de ut av det selv. Vi bruker ikke tid på det byråkratiske. Vi bruker mer tid på å snakke om ting som er viktig for brukeren – være i arbeid eller være selvhjulpen.

Denne erfaringen tyder på at digitale løsninger kan bidra til å frigjøre tid fra administrasjon og saksbehandling til annen oppfølging.

Torgersen (2017) har med utgangspunkt i brukere som har søkt foreldrepenger undersøkt hva som påvirker brukernes tillit til NAV. Han finner at hvorvidt søknaden er digital eller analog ikke har betydning for tillit. Den viktigste faktoren er ifølge hans studie at søkeren føler seg ivaretatt gjennom søknadsprosessen, herunder om søkeren har fått god informasjon og service samt om de opplever at NAV ivaretar deres rettigheter. Tilbakemeldingen fra veilederne i vår studie, om at digital søknad ikke har betydning for relasjonene til bruker, samsvarer godt med hva Torgersen (2017) finner om tillit. Både Torgersens (2017) og vår studie tyder på at viktige faktorer for å etablere tillit og relasjoner med brukerne er å gi god og riktig informasjon og at bruker må informeres og ivaretas i kanaler vedkommende mestrer.

Fugletveit og Lofthus (2021) finner samtidig at relasjonen mellom bruker og veileder på sin side kan påvirke bruk og opplevelser av NAVs digitale tjenester. De finner at bruk og opplevelser av NAVs digitale tjenester henger tett sammen med brukernes relasjon til veileder. De viser blant annet til at de som som oppgir at de kjenner veilederen sin godt, opplever den digitale kommunikasjonene som mer positiv. Dette gjelder ikke bare for digital kommunikasjon, men også bruk av NAVs nettsider og selvbetjeningsløsninger.

Selv om digital søknad ikke synes å påvirke relasjonen mellom veileder og bruker, er det nærliggende å tenke at en eventuell dialogfunksjon i større grad vil kunne ha betydning for relasjonen. Tidligere studier viser blant annet at digitale tjenester som chat- eller dialogtjenester kan bidra positivt i relasjonsbygging med digitale brukere, blant annet fordi brukere kan oppleve at det er lettere å komme i kontakt med veileder, og at de får raskere svar på det de lurer på (Fugletveit og Lofthus 2021). Byrne & Kirwan (2019) peker også på at digital kommunikasjon kan være særlig egnet for å etablere relasjon med ungdom, blant annet fordi digital kommunikasjon gir mulighet for hyppig kontakt.

5.3.1 Påvirker digital søknad muligheten til å få en helhetlig forståelse av brukeren?

Det er noe delte meninger når det gjelder om digital søknad påvirker veiledernes mulighet til å få en helhetlig forståelse av brukerne. På den ene siden gjør digital utfylling at det er lettere å lese og forstå innholdet i søknaden, sammenlignet med papirsøknad hvor man må tyde håndskrift. I tillegg bidrar digital søknad til at søknadene kan være mer utfyllende og fullstendige. På den annen side er det flere som nevner at de kunne lese ting ut av papirsøknaden som ikke er mulig med elektronisk søknad. For eksempel vises det til at enkelte brukere skrev svært usammenhengende noe som i noen tilfeller

kunne tyde på at vedkommende var i psykisk ubalanse. De kunne også få inntrykk av om søker hadde store lese- og skrivevansker. Det er informasjon veilederne mener de ikke får ved digital søknad.

Du kan se mye på søknader. Den informasjonen vi hadde når søknadene kom på papir, den ser vi ikke på samme måte når søknaden er digital. Det stiller nok større krav til oss nå og at vi har de inne til en samtale for å sikre at vi danner oss et godt helhetsbilde.

Når vi får inn digital søknad, sier den svært lite. Det er veldig lite der som bruker skriver selv. På en papirsøknad så kan skriften si oss en hel masse. Du ser hva de skriver, hva de krysser over og skriver på nytt. Du kjenner lukten [...]. Du ser datoen, de har kanskje skrevet 30. april, men så ble den ikke levert før 12. mai – er det noen som har hatt problemer? De småtingene mister du. De skriver ikke så mye mer på en papirsøknad, men når man ser skriften og alle utstrykningene, stjerner i marginen, osv. Det gir oss mye informasjon som vi ikke får i den digitale søknaden. Men det at det er kjapt og sikkert, veier opp for det. Så vil ikke gå tilbake.

Det er altså en del informasjon om brukere som kan gå tapt med den digitale søknaden. Dette er samtidig informasjon veilederne kan innhente ved ha samtaler og fysiske møter med brukeren. Vi finner at veilederne er bevisste på viktigheten av å gjennomføre samtaler og møter i forbindelse med søknader om sosialhjelp, og mange foretrekker fysiske møter fremfor telefon eller video. Enkelte gir samtidig uttrykk for at det ved digital søknad, dersom alle opplysninger og all dokumentasjon er på plass, oftere skjer at møter blir utsatt. Det kan medføre at det tar lengre tid for NAV å avdekke hvilke utfordringer og bistandsbehov brukeren kan ha.

5.4 Hva har brukerne behov for av informasjon og veiledning knyttet til digital søknad

5.4.1 Veiledningsbehov

Selv om søknadsløsningen beskrives som relativt enkel, er det en del brukere som har behov for veiledning. Mange brukere klarer fint å søke på egenhånd og andre får det greit til med litt veiledningen i starten, men en del brukere har behov for støtte og veiledning flere ganger for å få det til. Veilederne mener også at det er noen brukere som aldri kommer til å få det til på egen hånd og må ha mulighet til å søke på papir.

Vi har fortsatt noen som ikke er digitale i det hele tatt. Noen er helt ferske, og får ikke til noen ting, og da er det ikke hensiktsmessig. Høyreklikk og venstreklikk er helt fremmed. De bruker vi ikke så mye tid på digitalt.

Det kommer an på brukeren. Noen må bare få informasjon og beskjed og så finner de ut av det selv. En del får hjelp av barna sine. Andre mangler kodebrikke, digital ID og man må begynne helt på scratch. Så tror i den grad man ser for seg at alle skal bruke dette så må man ha veiledning fysisk.

Noen brukere trenger hjelp og veiledningen med det tekniske (innlogging, finne frem på nav.no, legge ved dokumentasjon) mens andre trenger mer hjelp til å forstå hva de kan søke om, hvordan de gjør det og hva slags dokumentasjon som må legges ved. En del brukere trenger veiledning som består av en kombinasjon av veiledning i tekniske/digitale løsninger, NAV-system og regelverk om økonomisk sosialhjelp.

Tror de som jeg veileder nå, der klarer de fleste å sende digital søknad. Det som kan være krevende er når de skal ettersende dokumentasjon. Det er hvordan de skal sende det/hvordan de skal laste det opp som virker vanskelig.

Noen brukere er usikre på om søknader og dokumentasjon kommer frem, og de føler at det er sikrere å sende søknaden på papir. Veilederne må derfor bruke noe tid på å trygge disse brukerne for at de skal å ta i bruk digital søknad.

Det er også noen som synes det er utrygt med digitale søknader og opplever papir som sikrere (stoler ikke på teknologien). Jeg tror at man kan få til veldig mye med god veiledning og trygging på at man kan få det til, at det er sikkert og ikke mye de kan gjøre feil.

Det er også noen veiledere som erfarer at brukerne klarer seg greit så lenge de gjør det samme hver gang. Det stopper imidlertid opp dersom noe endrer seg litt i prosessen. Veiledere opplever også at mange brukere får hjelp av familie og nettverk. Flere veiledere forteller at brukerne får hjelp av barna sine, og noen veiledere reflekterer over at dette er en uheldig praksis og et ansvar som barn burde slippe å ha.

Hva gjør veilederne?

Veilederne fremhever betydningen av å gi brukerne grundig veiledning. På spørsmål om hva som har vært nyttig for å få brukerne til å benytte digital søknad svarer veilederne blant annet at det er viktig å vise hvordan det gjøres:

Du må vise dem det! Ikke «spør», men si «kom her, vi skal gjøre det!»

Videre påpekes det at det er viktig å informere om at det er mulig å sende inn dokumentasjon i etterkant, at det er sikrere enn papirsøknad fordi ingenting kan fosrvinne og at saksbehandler får søknaden raskere. Det er viktig å påpeke fordelene:

Når jeg står i skranken, så sier jeg at når de søker elektronisk er den hos saksbehandler om fem minutter, for eksempel. Med det perspektivet ser man fordelene.

Veilederne fremhever også at det er viktig å fortelle brukerne om muligheten for å bruke mobilen. Det er enkelt å ta bilde og sende det inn. Det er bedre å fokusere på mobilløsningen, enn på å bruke PC.

Ved ett av kontorene ble det laget en rutine på at alle veilederne skulle sette av tid og informere alle brukerne som hadde fast oppfølging første gang de møtte dem etter at digital søknad ble implementert. Medarbeiderne understreker nødvendigheten av å sette av tid til denne informasjonen. Flere av de ansatte ved dette kontoret mener at fysisk veiledning i et veiledningssenter er det viktigste for de brukerne som sliter med å forstå og bruke den digitale søknaden.

Noen av veilederne opplever at de i liten grad har tid til å gjøre en slik veiledningsjobb, selv om det er en forventning om at de skal bruke tid på å lære opp brukerne. Det blir dessuten en tidkrevende jobb dersom brukerne mangler grunnleggende kompetanse på både språk og teknologi. Det synes å være litt ulikt hvor mye veilederne arbeider med å informere og lære opp brukerne i bruk av digital søknad. Noen strekker seg langt, mens andre mener de ikke har tid. Det er også flere som påpeker at det ikke er lett å veilede over telefon dersom bruker har store utfordringer med å bruke løsningen.

Dette tyder på at brukere ikke alltid får tilstrekkelig hjelp og støtte til å bruke NAVs digitale tjenester. En uheldig konsekvens kan, som vi så over, være at brukere i større grad må spørre familie og venner om hjelp, og i noen tilfeller barn. Fugletveit og Lofthus (2021) finner lignende tendenser i sin studie. De påpeker at veilederne spiller en sentral rolle i

å oppnå vellykket digitalisering. For det første viser de til at det er viktige å forklare, lære opp og veilede brukerne i bruken av de digitale systemene. For det andre er det viktig at veilederne tilpasser sin støtte og oppfølging til den enkelte brukers forutsetninger og digitale kompetanse. Dette krever en viss fleksibilitet og individuell tilpasning – også når det gjelder hvilke kanaler man krever at den enkelte bruker benytter seg av. Vår undersøkelse tyder på at veilederne tilstreber og i mange tilfeller lykkes med å veilede brukerne i digitale tjenester/søknad, men at faktorer som arbeidspress og kapasitet kan påvirke omfanget av dette arbeidet. Det synes også å variere noe mellom kontorene hvorvidt opplæring og veiledning primært håndteres av den enkelte veileder og/eller om kontoret jobber mer systematisk og samlet om dette. Dersom veiledningen primært håndteres av veilederne alene kan det være særlig sårbart ved faktorer som forhøyet arbeidspress, sykefravær, o.l.

De fleste veilederne deler oppfatningen om at noen brukere vil ha vedvarende utfordringer med å ta i bruk digitale løsninger, og kanskje aldri vil klare å ta i bruk digitale søknadsløsninger på egen hånd. Det virker å være noe ulik oppmerksomhet rundt konsekvensen av digitalisering for disse brukerne blant medarbeidere og ledere i NAV-kontorene, samt ulik oppmerksomhet rundt hvordan NAV skal sikre at denne gruppen blir tilstrekkelig ivaretatt og sett. Enkelte veiledere kommer inn på denne problemstillingen:

Det er lett å tenke det verste om slike løsninger. Ser dette som en forlengelse av at NAV er et komplisert og innviklet system. Det er laget for veldig oppgående personer som kan følge opp sin sak. Den gruppen jeg jobber med er ikke der overhode, og de taper på dette.

Viktig å tenke på den gruppen som ikke klarer det selv og de blir stort sett oversett. Jeg opplever kanskje at de har fått det dårligere med Digisos og korona. Tanken er vel at man skal bruke mindre tid og så skal man få mer tid til de tyngste brukerne, men det fungerer ikke sånn. Kan være at det går seg til etter hvert. Blir veldig mye fokus og styr rundt det å lære dem opp og vi vil måtte bruke masse tid på det. De som taper på dette, er de brukerne som aldri kommer til klare å bruke dette. Vårt velferdssystem er laget så komplisert at denne gruppen faktisk ikke klarer å benytte seg av det eller det blir veldig vanskelig for dem. NAV er kjempekomplisert og ikke tilpasset de svakeste brukerne.

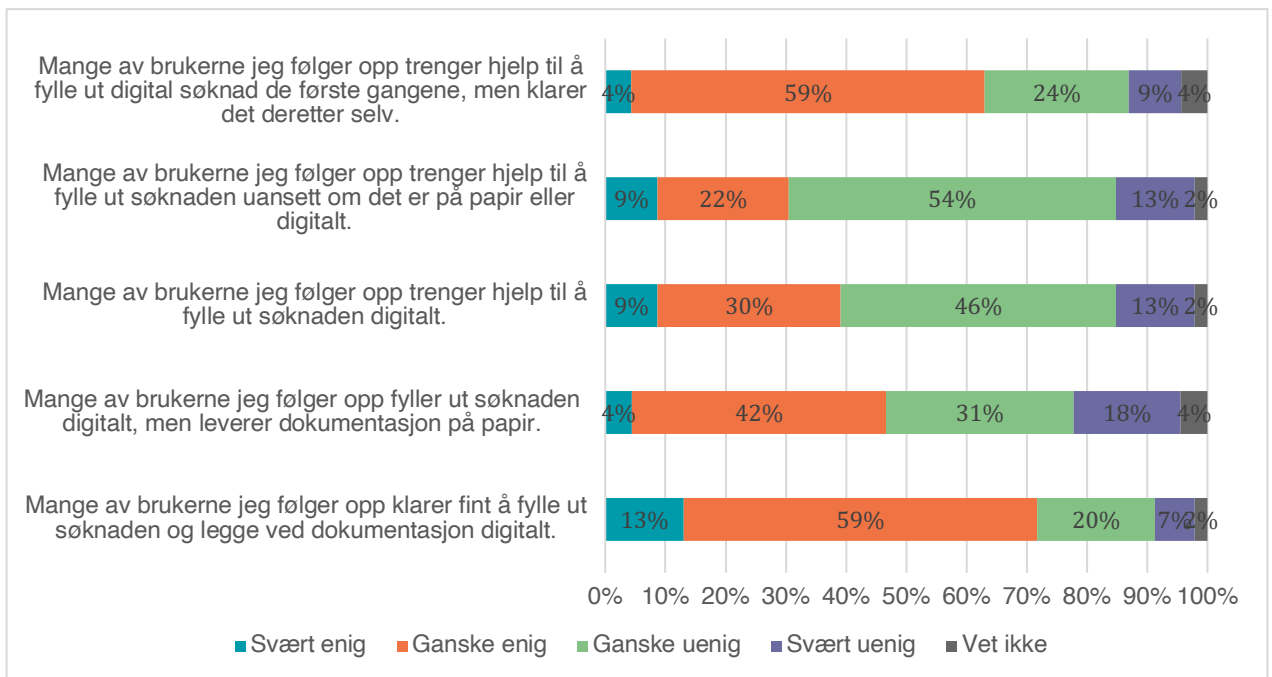
Zhu og Andersen (2021) og Fugletveit og Lofthus (2021) uttrykker bekymring for at disse brukergruppene enten kan få et dårligere tilbud i NAV, risikere digital eksklusjon eller at de digitale løsningene kan bidra til å opprettholde forskjeller. Hvordan NAV-kontorene jobber for å ivareta de brukerne som ikke er digitale vil ha stor betydning for om disse brukerne får et likeverdig tilbud.

Selv om digitalisering av sosiale tjenester potensielt kan bidra til eksklusjon og dårligere tjenester for noen, kan man samtidig tenke seg at god opplæring og veiledning i bruk av digitale tjenester kan bidra til at brukerne blir mer selvhjulpne.

Hva mestrer brukerne?

I spørreundersøkelsen har vi bedt veilederne ta stilling til noen påstander om brukernes veiledningsbehov. Som det fremgår av Figur 5.1 tyder resultatene, i likhet med intervjuene, på at mange av brukerne mestrer utfyllingen av søknadsskjema på egen hånd eller med noe veiledning fra NAV. Samtidig viser undersøkelsen at det er noen som erfarer at endel brukere trenger hjelp til å fylle ut søknaden digitalt, og omtrent halvparten erfarer at mange av de brukerne som søker digitalt leverer dokumentasjon på papir.

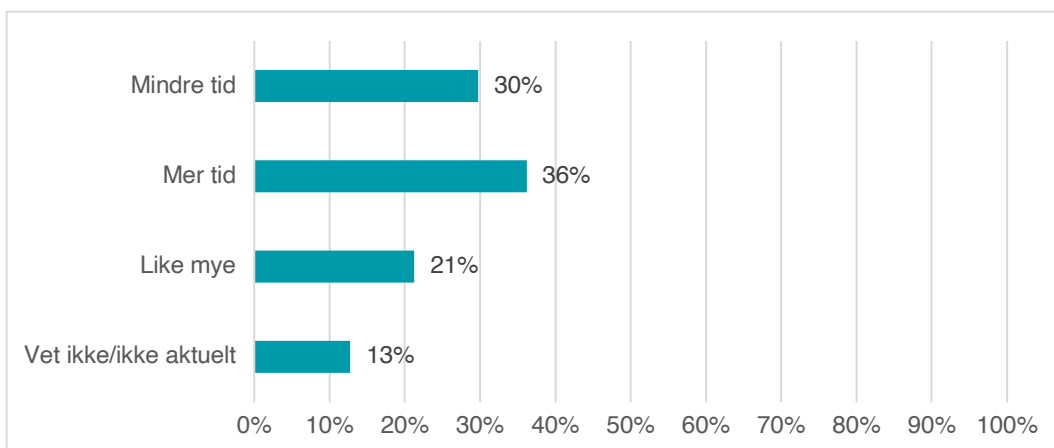
Figur 5.1 Ta stilling til følgende påstander:



N=46. Da vi primært er ute etter saksbehandlernes og veiledernes erfaringer knyttet til denne tematikken, har vi tatt ut ledernes svar i oversikten.

Vi har også spurt om de ansatte bruker mer eller mindre tid på å veilede brukerne om utfylling av søknadsskjema og søknadsprosess når det skjer digitalt enn på papir. Vi ser av Figur 5.2 at respondentene har noe delte erfaringer knyttet til dette. Om lag en tredjedel erfarer at de bruker mindre tid, litt over en tredjedel erfarer at de bruker mer tid og litt under en tredjedel erfarer at de bruker like mye tid.

Figur 5.2: Bruker du mer eller mindre tid på å veilede brukere om utfylling av søknadsskjema og søknadsprosess når det skjer digitalt enn på papir?



N=47. Da vi primært er interessert i saksbehandlernes og veiledernes erfaringer knyttet til dette, har vi tatt ut ledernes svar i oversikten

Bruk av PC eller telefon?

Flere av kontorene anbefaler brukerne å bruke telefon når de skal sende søknaden. De kan ta bilde av vedleggene og det er lettere enn å bruke PC. Samtidig kan det være litt vanskelig å lese på telefonen fordi skjermen er liten.

Det har også vært et problem at PC-ene i publikumstjenesten på NAV-kontorene er konfigurert på en slik måte at man ikke kan bruke disse til å sende inn digitale søknader med dokumentasjon. På grunn av personvernreglene kan ikke brukerne lagre personlig filer på de offentlige publikums-PC-ene. Utfordringene med å ettersende dokumentasjon har ført til at en del velger en hybrid variant, de sender søknaden digitalt og dokumentasjonen på papir.

Ett av kontorene har opplevd en del tilfeller der søknaden er kommet til feil NAV-kontor. Dette har sammenheng med at personer som bor i bydelen ikke har meldt flytting til folkeregisteret og søknaden havner derfor på et annet NAV-kontor enn i bydelen der vedkommende bor. Dette medfører økt ventetid for brukeren og merarbeid for kontoret.

5.5 Hva er viktig for brukerne?

5.5.1 Behov for forutsigbarhet

Det brukerne fremhever som viktig er å få penger som dekker utgiftene de har, og at pengene kommer til riktig tid. Brukerne opplever at det kan være uforutsigbart når pengene blir utbetalt, og flere etterlyser muligheten til å se hvor saken deres står. Det varierer hvor lang tid saksbehandlingen tar, og de vet ikke når pengene kommer før de er på konto. Dette fører til en usikkerhet fordi de ikke kan vite sikkert om det er noe som mangler eller er feil før det er gått flere uker.

Ventetiden på å få penger varierer veldig. Et par dager til fire uker. Så da må du være tidlig ute med å søke.

Flere av brukerne etterlyser at de kunne få en oppdatering om søknaden slik at de ikke måtte vente en måned for så å få beskjed om at noe er feil, og deretter risikere å vente enda lenger.

Det er veldig lett å søke. Men utfordringen er at jeg ikke kan gå inn og se i min sak. Hvis du ringer, kan det gå flere dager før du får vite noe. Hadde vært fint å kunne gå inn og se sin sak.

Skulle vært en melding, beskjed om vedtak godkjent, betaling kommer da og da. Vet ikke om det kommer før det er på konto.

Det er også et ønske om at de selv eller kontaktsenteret kan gå inn i saken slik at de kan se sin egen sak og se hvor langt i prosessen den var kommet.

Det er grunn til å tro at informasjon som vil bli tilgjengelig gjennom innsynsløsningen vil imøtekomme en del av brukernes behov, da vi gjennomførte intervjuene var det for tidlig å si noe om brukernes erfaring. Vi finner som beskrevet i kap 4 at kontorene i liten grad har informert og veiledet brukerne i hvordan de kan få innsyn i egen sak.

Dialogfunksjon og behov for kommunikasjon i søknadsprosessen

Videre er mange av brukerne opptatt av hva som skjer med søknaden deres og når de får svar. Noen oppsøker NAV-kontoret, andre ringer NAVs kontaktsenter. Erfaringene med å kontakte kontaktsenteret er ulike. Noen synes det fungerer ganske greit og at kontaktsenteret enten setter dem over til saksbehandler/veileder eller at veileder/saksbehandler får beskjed om at de har ringt og tar kontakt med dem.

Å ringe går fint – men det er mye kø og venting. Kommer til noen på kontoret her – hvis jeg vil snakke med en spesiell person må de kanskje ringe tilbake dagen etter.

De prøver å kontakte min saksbehandler. Det er sånn 50/50 på at jeg blir satt over.

Når jeg snakker med NAV på telefon går den beskjeden ikke til veileder. Veileder får ikke beskjed, så mye bedre med møter med veileder.

Noen ganger er det lang ventetid, men synes det fungerer greit å ringe.

Andre synes det er svært lang ventetid på kontaktsenteret og at de ikke får svar på det de lurer på. De drar heller til NAV-kontoret. Vi har inntrykk av at dette også til dels handler om språklige utfordringer, for dem som snakker lite norsk er det vanskelig å få informasjon over telefon.

Noen av brukerne vi har intervjuet har direkte telefonnummer til sin veileder. Disse er særlig fornøyde med kontakten med NAV. Det varierer hvor fornøyde øvrige brukere er med kontakten med NAV-kontoret. Noen opplever at veileder er vanskelig å få tak i, at de skulle ønske de hadde mer kontakt med NAV-kontoret og at de savner svar på spørsmål.

Vi finner at tilgang til informasjon, tillegg til hvor lett/vanskelig det er å komme i kontakt med veileder, er viktige faktor for hvor fornøyde brukerne er. Hva som er god og hensiktsmessig ivaretagelse, vil også avhenge av den enkelte brukers mulighet til å benytte digitale tjenester. En del brukere med digital og byråkratisk kompetanse vil trolig kunne oppleve god informasjon og ivaretagelse gjennom digitale kanaler, mens brukere som mangler digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og/eller av andre grunner har utfordringer med det digitale, vil trolig ikke føle seg godt nok ivare tatt gjennom digitale kanaler. Disse brukerne vil ha behov for informasjon og service i andre kanaler. Våre funn er i tråd med tidligere funn av blant annet Thorgersen (2017) som fant at det viktigste for brukeren er å følge seg ivare tatt gjennom søknadsprosessen.

5.6 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på hvordan digital søknad om sosialhjelp påvirker kommunikasjonen med brukerne, relasjonen mellom veileder og bruker samt veileders mulighet til å få en helhetlig forståelse av brukers situasjon. I tillegg har vi sett på hva brukerne har behov for av veiledning når det gjelder digital søknad.

Vi finner at digital søknad i begrenset grad har påvirket kommunikasjonen mellom bruker og veileder. Dette henger i stor grad sammen med at rutinene for saksbehandling er de samme, uavhengig av om søknaden er digital eller på papir. Dette betyr blant annet at det normalt skal gjennomføres møter i forbindelse med nye søknader om sosialhjelp. Endringene innebærer først og fremst at veilederne i større grad enn tidligere må planlegge møter, ettersom brukerne sjeldnere møter på NAV-kontoret i forbindelse med at de søker.

De fleste veilederne opplever ikke at de har mindre kontakt med brukerne som følge av digital søknad, men noen forteller at de treffer de som er digitalt selvhjulpne noe sjeldnere enn før og at det kan være enklere å utsette et møte når søknad og dokumentasjon likevel er kommet inn. Hvor hyppig veilederne har møter med brukerne henger til dels sammen med forhold som arbeidspress og hvilket fokus ledelsen har på å kartlegge og være tett på brukerne. Det er også store variasjoner i hvor ofte brukere har behov for møter.

På bakgrunn av det ovennevnte mener vi det er viktig at NAV-kontorene har systemer som sikrer at fysiske møter blir gjennomført, slik at dette ikke preges av tilfeldigheter,

varierende arbeidspress, brukernes digitale kompetanse, o.l. Noen erfarer at en digital søknad gir mindre informasjon om brukerne enn det en papirsøknad gjør.

Brukernes veiledningsbehov i forbindelse med digital søknad varierer mye. Noen klarer det helt fint selv, noen klarer det med litt veiledning i starten og andre har behov for veiledning hver gang. En del brukere har behov for veiledning i tekniske løsninger så vel som i NAVs system og regelverk.

Vi finner at den digitale søknadsløsningen først og fremst er knyttet til saksbehandling av søknaden og i mindre grad har betydning for omfang av personlig kontakt mellom bruker og veileder.

6 Oppfølging og brukermøter under koronapandemien

I dette kapitlet beskriver vi NAV-kontorenes og kontaktsenterets erfaringer fra pandemien, med fokus på hvordan det påvirket brukerkontakten, og hvordan kontorene jobbet for å ivareta brukernes behov. Funnene baseres i hovedsak på intervjuer som ble gjennomført våren 2021, det vil si med fire av de fem kontorene som deltok i caseundersøkelsen.

6.1 Praksis rundt veiledning og møter med brukerne

Da koronapandemien traff Norge i mars 2020 fikk det store konsekvenser for hvordan NAV-kontorene kunne jobbe med veiledning og oppfølging av brukerne. I starten av pandemien ble brukermøter i all hovedsak gjennomført på telefon, og etter hvert, til dels på video. Den digitale søknadsløsningen var svært viktig i denne situasjonen, og gjorde det mulig for de ansatte å gjennomføre arbeidsoppgaver fra hjemmekontor. Det gjorde det også mulig for brukere å søke om sosialhjelp uten å møte på NAV-kontoret.

Hvis vi ikke hadde hatt Digisos hadde vi ikke fått til noe. Har inntrykk av at flere brukere har blitt motivert til å prøve og få det til. Har mange brukere som har vært redde for å gå ut av døren og oppsøke kontoret fysisk, og for dem har jo dette vært en bra mulighet.

Det er en lykke at vi har det [digital søknad] i disse tider. Det muliggjør jobben når vi må sitte på hjemmekontor. Før måtte vi skrive ut alt på papir. Veldig greit å slippe det. Hadde ikke fungert med hjemmekontor [uten digital søknad].

Tenker med gru på om korona hadde kommet for 5-6 år siden, det ville vært helt annerledes. Det hadde ikke fungert så bra. Nå har vi mesteparten av søknadene og en god del dokumentasjon digitalt.

Hvordan har kontorene arbeidet med veiledning og oppfølging under pandemien?

Mange brukere hadde behov for å komme i kontakt med NAV-kontoret i starten av pandemien, og kontorene iverksatte noen tiltak for å sørge for at de var tilgjengelige for brukerne, selv om de ikke kunne tilby fysiske møter. Flere av kontorene forteller at de opprettet en vakttelefon, slik at brukerne kunne ringe sosialtjenesten uten å måtte gå via NAV Kontaktsenter. Noen forteller også at de i starten av pandemien tok kontakt med alle brukerne for å høre hvordan det gikk, og for å informere om situasjonen ved NAV-kontoret. I tillegg ga mange av saksbehandlerne/veilederne ut sitt telefonnummer til brukerne, slik at brukerne kunne nå dem direkte. Veilederne vurderte hvem de skulle gi telefonnummeret sitt til.

Det er opp til hver saksbehandler om de gir ut telefonnummer eller egen mailadresse. Jeg er absolutt åpen for at de skal få det, men kanskje litt mer krevende for de som følger opp aktivitet i forhold til jobb, versus oss som ikke følger opp like mye. Kan være lurt å se an litt. Noen brukere kan være krevende, truende eller ufine. Ofte kjenner vi til disse fra før, og da har man mulighet til å vurdere om man gir ut direkte nummer eller ikke.

Vi har gitt ut direktenummer slik at de kunne ta kontakt. Litt opp til hver veileder om de deler ut direktenummer. Noen kan være litt for pågående.

De ansatte har litt ulike erfaringer med å gi ut telefonnummeret sitt til brukerne. Den generelle tilbakemeldingen er likevel at det var et viktig grep i starten av pandemien, for å trygge brukerne og sørge for at NAV var tilgjengelig. Det er samtidig grunn til å tro at tilgjengeligheten har variert noe for brukerne, da det i stor grad synes å ha vært opp til den enkelte veileder/saksbehandler å vurdere om de skulle gi ut telefonnummeret, og hvem de skulle gi det til. Enkelte peker på at den tilgjengeligheten på telefon, Ditt NAV og e-post som har vært under pandemien, har bidratt til å skape noen forventninger hos brukerne, og de ansatte er spente på hvordan det blir når man er tilbake til normalen.

Når man gjør seg så tilgjengelig så ligger det en forventning om at man skal være tettere på. Med korona og Digisos så ga man slipp på alt. Før holdt vi veldig tilbake på mail og telefonnummer, nå skal alt deles. Jeg opplever at det kommer mailer og dokumentasjon til alle tider, og i flere kanaler. Denne tilgjengeligheten brukerne får nå skaper forventninger om hvordan det er, og hvordan det skal være.

Selv om det ble begrensede muligheter for å gjennomføre møter ved NAV-kontorene, var det likevel noen brukere som møtte opp fysisk ved kontoret for å få informasjon og hjelp. Kontorene etablerte såkalte vaktordninger som innebar at det på noen tidspunkter var ansatte til stede for å møte og hjelpe de brukerne som møtte opp på NAV-kontoret. Dette var viktig for at brukerne ikke skulle møte en stengt dør, og for å sørge for at de fikk nødvendig informasjon og hjelp.

Det er vakttelefon så de slipper å ringe 55-nummeret. Telefonnummeret står på hjemmesiden og på døren til NAV, som de kan oppleve som lukket. Vi har glassdører så vi ser om noen er utenfor – vi går ut og spør om de trenger hjelp. De møter ikke stengt dør. De ringer vakttelefonen, vi kommer ut.

Vi har hatt to stykker på kontoret hele tiden som er vakter, som skal følge opp de uten mat, bolig og strøm. Og så er vi tilgjengelige hjemmefra.

De få som kom ble møtt i døren med spørsmål om hva de skulle, og dersom de skulle søke, informerte vi om at de kan søke digitalt.

Kontorene etablerte også postkasser på utsiden av lokalet, der var det papirsøknader tilgjengelig. Brukerne kunne også levere søknad om sosialhjelp i postkassen.

Enkelte forteller også at de har samarbeidet tett med rustjenesten i kommunen under pandemien, og at rustjenesten har bistått med å gi informasjon og veiledning til felles brukere.

Det varierer noe mellom kontorene når de åpnet opp for å gjennomføre fysiske møter på NAV-kontoret etter nedstengningen. Dette hang trolig sammen med smittetrykk og smittevernregler i de enkelte kommunene.

Det var noen få uker vi ikke hadde fysiske møter gjennom korona, ellers har vi hatt det for de som har hatt behov. Alle som har bedt om fysiske møter har fått det, men vi har prioritert de som har størst utfordringer.

Ved alle kontorene har det vært en gradvis gjenåpning, der brukerne med størst behov har vært prioritert for fysiske møter.

Vi prioriterer selv de vi tenker vi skal ta inn. Der vi før tok inn alle over en lav sko, er det mer sånn at vi nå prioriterer.

I løpet av pandemien har flere brukere som tidligere brukte papirsøknad, benyttet digital søknad, ettersom den fysiske tilgjengeligheten til kontorene har vært redusert. Flere

veiledere var spente på om disse brukerne kom til å fortsette å benytte digital søknad når pandemien var over, eller om de ville vende tilbake til «gamle vaner». De erfarer også at sosialhjelpsmottakere ønsker å komme til NAV i forbindelse med søknaden.

Når restriksjonene nå har gått ned, så ser vi at en del vender tilbake og møter opp fysisk. Det kan handle om at man kanskje ikke er helt trygg på digital søknad, og heller vil gjøre det fysisk om de kan velge. Det er også flere som ikke stoler på teknologi: Noen stoler f.eks. ikke på postvesenet, og vil levere søknaden fysisk og personlig.

Tror det er mange som foretrekker å være ansikt-til-ansikt. Det kan være mennesker som ikke har så stort nettverk. Møtet fyller en større rolle og funksjon i hverdagen enn det som konkret løses/fikses på møtet. Det er et mål for dagen, man kommer seg ut, får impulser, prater, og så har man gjort mer, og det synes de er fint. Dette mister man når møtet blir digitalt. Samtidig er det kanskje ikke NAV sin rolle eller oppgave å fylle dette behovet?

Har brukernes behov blitt ivaretatt gjennom pandemien?

Et viktig spørsmål er hvilke konsekvenser pandemien har hatt for (oppfølging) av brukerne, og om tiltakene som ble iverksatt ved NAV-kontorene i starten av pandemien var tilstrekkelige for å ivareta brukernes behov. Flere av veilederne/saksbehandlerne har inntrykk av at akutte saker og brukernes økonomiske behov i all hovedsak har blitt ivaretatt gjennom pandemien, men at pandemien har fått konsekvenser på andre områder.

De får like mye penger som de pleier å få, og det er ikke lengre saksbehandlingstid. Men vi kommer ikke videre, det er vanskelig å få de videre, og nærmere jobb. Det er der vi har mindre å stille opp med. Det er det vi kommer til å slite med videre, folk har gått i fred lenge. Det har ikke skjedd noe. Før har vi hatt jobbkafé ukentlig. Det er en måte for oss å kartlegge bruker, se hvordan de fungerer i jobbsøking, gruppe – det sier mye mer enn en samtale med veileder.

Ja, det har noen konsekvenser, det er jeg helt sikker på. Det handler om at aktivitetsplikten til mine brukere er vanskelig å gjennomføre fordi tiltakene har stoppet opp under korona, og det påvirker hele oppfølgingen. Det står gjerne vilkår i vedtaket, men det har ikke skjedd så mye.

Som sitatene over illustrerer, førte pandemien blant annet til at NAVs aktivitets- og kurstilbud ble begrenset, og dermed til at NAV-kontoret hadde lite å tilby brukere med behov for bistand til å skaffe arbeid, og/eller avklaring av sin situasjon. Flere peker også på at begrensede muligheter for å møte brukerne fysisk har ført til at det har vært vanskeligere for veilederne/saksbehandler å avdekke/fange opp behov og utfordringer hos brukerne. Dette kan i sin tur ha gjort at det har tatt lengre tid før brukerne har fått nødvendig og hensiktsmessig bistand.

Videre er det mange som tror at begrensede muligheter for fysiske møter kan ha rammet brukerne skjev. Flere peker på at dette særlig har vært uheldig for brukere med begrensede digitale ferdigheter, begrensede norskerferdigheter, svake lese- og skriveferdigheter, rusutfordringer eller kombinasjoner av disse utfordringene. Dette er brukere som ofte har behov for tett oppfølging og veiledning, og de ansatte erfarer at de ikke klarer å gi disse brukerne god nok oppfølging og veiledning over telefon eller video.

Det er de som ikke er digitale, de som ikke har telefon – som mister den eller bytter den bort. Rusavhengige. De aller svakeste. De har vel tapt en del. Før

kunne de bare svinge innom og si «jeg vil snakke med XX», nå er ikke den muligheten der.

I enkelte tilfeller har kontorene måttet gjøre noen tilpasninger i saksbehandlingen, for å sørge for at økonomien til brukerne er blitt ivaretatt. For eksempel opplever informanter ved et av kontorene at enkelte brukere med rusutfordringer kan slite med digitale løsninger. NAV-kontoret har dermed måttet åpne for alternative måter å søke om sosialhjelp

Vi kunne ta imot muntlig søknad eller søknad på SMS. Jeg snakket med dem på telefon, og forsto at de ikke klarte å søke, jeg opprettet en muntlig søknad. Og var det søknader hvor det ar akutt behov, hvor vedkommende ikke hadde penger til mat og sånn, kunne de sende saldo som et skjermbilde. Vi måtte gjøre det i den situasjonen når alt var stengt.

Hjelp fra familie og nettverk

NAV har veiledningsplikt, og har vært tilgjengelig for veiledning over telefon og video. Samtidig fremkommer det av intervjuene med de ansatte at en del brukere har fått hjelp fra familie eller annet nettverk til å orientere seg på nav.no, og til å søke om økonomisk sosialhjelp. For eksempel forteller en ansatt at en ulempe med digital søknad er at man ikke vet hvem som fyller ut søknaden. Noen av de ansatte problematiserer dette. De peker på at det særlig er uheldig når barn blir involvert, og at det generelt ikke er ønskelig fra NAVs side at brukerne må involvere andre. Flere av informantene gir uttrykk for at dette er en aktuell problemstilling ellers også, men at det har blitt særlig fremtredende under pandemien.

[...] Barn kan forklare/oversette, og så forstår brukerne kanskje litt mer på sikt, og blir mer selvstendige etter hvert. Ulempen er at det blir flere arbeidsoppgaver for barna. Det er mye ansvar å legge på et barn.

Foretrekker heller manuell søknad enn at de må få hjelp av andre. Innsyn i alt er ikke ønskelig. Har vært en konsekvens av at det er digitalt og korona. Jeg tror de som må få hjelp av andre heller hadde foretrukket å komme inn til oss for å få hjelp.

Jeg vet om brukere som det har gått utover at de bruker barna som hjelp – er jo ungdommer. Ikke riktig i et familieperspektiv at barn skal sende inn NAV-søknader, og bistå i så stor grad.

På bakgrunn av intervjuene med saksbehandlere/veiledere, har vi inntrykk av at det ikke er gjort undersøkelser fra NAV-kontorenes side av i hvilken grad brukere som leverer digitale søknader har fylt ut søknaden på egen hånd, eller har fått hjelp fra andre. Vi har også inntrykk av at de ansatte, som omtalte denne tematikken, har litt ulike synspunkter på hvorvidt det er problematisk eller ikke at brukere ber familie eller øvrig nettverk om hjelp. Noen mener det er uheldig at brukerne må involvere andre for å få hjelp, mens enkelte gir uttrykk for at de kan oppfordre brukerne til å spørre om hjelp fra familie eller venner, så lenge hjelperne er over 18 år.

For noen brukere vil det trolig oppleves uproblematisk, og kanskje praktisk, å kunne få hjelp av et familiemedlem eller en venn til å orientere seg på nav.no, og/eller fylle ut søknaden. Andre vil imidlertid kvie seg for dette, og ikke ønske å involvere andre i sin

sak med NAV. Selv om noen brukere kanskje synes det helt greit at venner, familie, naboer eller bekjente hjelper dem med å søke digitalt, så har NAV veiledningsplikt overfor brukerne, og det er ikke nødvendigvis greit å belage seg på at andre enn NAV selv skal hjelpe brukerne.

6.2 Erfaringer med fysiske møter versus veiledning/oppfølging på telefon eller video

Gjennom pandemien har de ansatte fått mye erfaring med å følge opp og veilede brukerne over telefon, og til dels over video. Erfaringen er litt blandet, men de aller fleste veilederne vi har snakket med er enige i at kommunikasjon på video og telefon ikke erstatter fysiske møter. Det kan imidlertid være effektivt dersom det er mindre ting man trenger å avklare med bruker. Brukere som er digitalt kompetente, og ikke har de mest kompliserte sakene, får god nytte av avklaringer og dialog over telefon. Mange av disse setter pris på at de slipper å reise inn til NAV-kontoret, og at veileder kan få gjort ting underveis, eller rett etter en samtale. For mange brukere har også veilederne vært mer tilgjengelige, ettersom flere har valgt å dele ut sitt telefonnummer under pandemien.

Hvor godt kommunikasjon over telefon om utfylling av digital søknad fungerer, er avhengig av brukers digitale kompetanse. Det er vanskelig å «fjernveilede» brukere hvis den digitale kompetansen er lav. At veileder ikke ser skjermen til brukeren, og vet nøyaktig hva bruker ser, gjør det ekstra vanskelig å veilede. Videre trekkes det frem at økonomisk rådgivning er utfordrende å gjennomføre over telefon eller digitalt. I den økonomiske rådgivningen er det ofte en del dokumenter som skal gjennomgås og forklares, og mange veiledere erfarer at dette fungerer best når de kan sitte sammen med bruker, og vise og forklare.

Noen veiledere opplever at brukerne kan bli mer stresset når de får veiledning over telefon. Brukerne er ikke alltid forberedte på samtalen/oppringningen, og tror de må skynde seg, og at de har dårlig tid. Enkelte av veilederne snakket derfor om viktigheten av å forsøke å ta seg god tid, å bruke litt tid innledningsvis til å spørre hvordan brukerne har det, og å snakke om mer hverdagslige ting. Dette kan gjøre at brukeren ikke blir så stresset, og at brukeren i større grad opplever at samtalen kan sammenlignes med et fysisk møte på kontoret.

Jeg opplever at frustrasjonen som er der på vei inn i samtalen ofte er borte når man avslutter, dersom man har tatt seg tid til å snakke med og lytte til brukeren. Det å ta seg tid til brukerne kan løse ganske mye.

Mange er ofte innstilt på at det går raskt på telefon, og da må man tenke på at man er i et møte, selv om det gjøres over telefon, og ta seg tid til å stille spørsmål om hvordan det går osv. Da roer man seg ofte ned, blir trygg, mindre stresset, og opplever at den som ringer har tid til samtalen.

Flere veiledere reflekterte også over at noe blir borte når man kommuniserer med bruker over telefon, og at en dialog ansikt til ansikt er å foretrekke. Nonverbal kommunikasjon og adferd som veilederne vanligvis kan observere, og som kan gi dem viktig informasjon om hvordan bruker egentlig har det, glipper når dialogen foregår over telefon.

Utfordringen er at noen trenger fysiske møter fordi det er kaos, og vi må hjelpe dem. Vi må forklare og åpne konvolutter sammen, og for disse har det vært krevende å gjøre ting over telefon. For de som har ønsket dette har vi fått til fysiske møter, men de har måttet vente litt. Tror at mange får nytte av

veiledningen på telefon, men dersom vi skal inn i de store tingene bør møtet være fysisk.

Du får så enormt mye informasjon av å se bruker, lytte til buker. Når de skal skrive søknad og må flytte papiret lengre vekk fordi de trenger briller, da kan jeg se det. Da kan jeg spørre rundt det, og vi kan føre opp briller på søknadsskjema. Eller du kan se at de har tydelige problemer med tenner – da kan jeg spørre «er det lenge siden du var hos tannlege?» Bruker svarer «Det har jeg ikke råd til» «ok, da fører vi det opp på søknaden». Eller om de kommer med sko som er utgått, kanskje de sier at de må bruke penger på andre ting enn klær, har ikke råd. Da kan vi slenge på søknaden, litt til sko. På telefon hører vi bare stemmen, den kan høres helt fin og klar ut, men når du møter personen kan du se at her er en person som trenger betydelig mer enn strømregning denne måneden. Vi taper masse på at vi ikke kan være sammen fysisk.

En risiko ved å ikke ha fysiske møter er altså at brukerne ikke får nødvendig informasjon om hva de kan få støtte til, og at de ikke får tilstrekkelig hjelp. Enkelte peker også på at det kan være enklere for brukerne å «gjemme» seg når man kun snakker på telefon, for eksempel ved å gi uttrykk for at de ikke har behov for bistand/oppfølging. Det kan også gjøre at veileder/saksbehandler bruker lengre tid på å avdekke eventuelle bistandsbehov.

Flere av veilederne mener at video kan være bedre enn telefon, fordi man da ser hverandre. Samtidig erfarer mange at det varierer noe hvor godt videomøter fungerer i praksis. Noen av veilederne nevner at det kreves en del digital kompetanse hos brukerne for at de skal få det til å fungere hos seg. Selv om det er utarbeidet veiledning og hjelp, blir det ofte plunder og heft om bruker har svak digital kompetanse. Andre veiledere har opplevd at brukerne ikke ønsker å benytte video, fordi de synes det blir for nært og tett på. Det oppleves på et vis som at NAV kommer inn i stuen deres. Under koronapandemien, når alle har måttet være hjemme, har det også blitt veldig synlig for barna at foresatte sitter i dialog med NAV, og spesielt dersom man bor på liten plass.

Mange er ukomfortable, de vil ikke vise hjemmet sitt, og en del hadde hjemmeskole, og mange som var hjemme og bor trangt. De ville ikke at barna skulle få innsyn i saken, og det forstår jeg godt. Jeg har forsøkt å tilpasse og velge tidspunkt som passer for bruker. Fysisk møte er best, men video er bedre enn telefon. Det er så viktig å se dem man snakker med, og skjønne om de forstår det man sier.

6.3 Kontaktsenterets erfaring fra pandemien

Kontaktsenteret opplevde en betydelig økning i henvendelser på telefon da pandemien inntreff.

Mange av brukerne som ringte hadde aldri vært i kontakt med NAV før, og en del visste ikke hva de skulle spørre om. Det kunne sitte langt inne for en del å spørre om sosiale tjenester. Kontaktsenteret forteller at de i starten av pandemien laget en svarberedskap til alle som jobbet i kontaktsenteret, uavhengig av hvilken ytelse de jobbet med. Dette handlet i stor grad om at de ansatte skulle spørre og veilede brukerne rundt økonomiske bekymringer, gjeld, og hva som skjer i overgangene fra arbeid til permittering, eller fra arbeid til arbeidsledig. Det kunne være veiledning i elementære ting, som å informere

om å ta kontakt med egen bank hvis brukerne hadde lån, og å snakke om hvordan de skulle løse de økonomiske forpliktelsene som mange har.

Med pandemien opplevde kontaktsenteret også at det til dels var en ny type brukere som tok kontakt angående sosialhjelp. Blant annet erfarte de at en del av brukerne som tok kontakt var personer som gjerne hadde rettigheter til andre NAV-ytelser, men som på grunn av lang saksbehandlingstid ønsket å søke om, eller hadde søkt om, økonomisk sosialhjelp. Dette hadde brukerne gjort i påvente av at de skulle få disse andre ytelsene. Disse brukerne hadde ofte økonomiske verdier, blant annet i form av sparepenger, fond, gjenstander, o.l, og møtte dermed ikke vilkårene for økonomisk sosialhjelp. De ansatte måtte informere om vilkårene for sosialhjelp, blant annet at man må bruke av oppsparte midler, fond o.l. før man kan motta sosialhjelp. Enkelte forteller at det i denne perioden oftere kunne oppstå diskusjoner rundt lovverk, og forhold de ikke hadde myndighet over.

Utfordringen nå det siste året, under pandemien, er at vi har fått noen «andre brukere» – de som har ventet på svar på andre søknader, så ringer de med spørsmål om sosialhjelp. Så har vi veiledet dem om krav som stilles. Det er en annen brukergruppe som kommer inn, og har andre forventinger og krav.

[...]. Det er utfordrende hvis du får beskjed om å sprette bsu, da må vi forklare at det er loven som sier det. Det kan være vanskelig, og føles urimelig for noen som venter på sykepenger.

6.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet beskrevet NAV-kontorenes og kontaktsenterets erfaringer fra pandemien, med fokus på hvordan det påvirket brukerkontakten og hvordan kontorene jobbet for å ivareta brukernes behov.

Koronapandemien fikk store konsekvenser for hvordan NAV-kontorene kunne jobbe med veiledning og oppfølging av brukerne. I starten ble det meste av dialogen som omhandlet sosiale tjenester gjennomført på telefon, og etter hvert til dels på video. Kontorene iverksatte ulike tiltak for å sørge for å være tilgjengelig for de brukerne som hadde behov for det. Dette innebar blant annet at papirsøknader om sosialhjelp ble tilgjengeliggjort utenfor NAV-kontorene, flere av kontorene etablerte en vakttelefon for sosiale tjenester på kontoret og en del veiledere ga ut sitt direktenummer.

Tilbakemeldingene fra de ansatte tyder på at akutte saker og brukernes økonomiske behov i stor grad har blitt ivaretatt. Imidlertid er det mange som peker på at brukernes behov ikke har blitt godt nok ivaretatt på alle områder. Det pekes på at det har tatt lengre tid å avdekke/fange opp brukernes bistandsbehov fordi møter har måttet foregå på telefon eller video og ikke fysisk. I tillegg har de brukerne som har hatt behov for å bistand har fått et dårligere tilbud fordi NAVs kurstilbud har vært stengt eller begrenset.

Mange mener de uheldige konsekvensene av pandemien har rammet brukerne skjevt. Særlig har det rammet brukere med begrensede digitale ferdigheter, begrensede norskerferdigheter, svake lese- og skriveferdigheter, rusutfordringer eller kombinasjoner av disse utfordringene. Dette er brukere som ofte har behov for tett oppfølging og veiledning, og som de ansatte erfarer at de ikke klarer å gi god nok oppfølging og veiledning over telefon eller video.

7 Gevinster og utfordringer

I dette kapitlet oppsummerer vi hva vi gjennom studien har funnet er gevinster og utfordringer med digital søknad for veiledere og brukere. Vi gir også noen forslag som kan bidra til å øke brukerfunksjonalitet, og til å løse tekniske utfordringer.

7.1 Gevinster og utfordringer for NAV-kontorene

7.1.1 Gevinster for veilederne og kontorene

Det kommer tydelig frem at det er noen gevinster med digital søknad for veilederne og NAV-kontorene. Ved kontorene vi har besøkt var det først og fremst forventninger til at de ansatte skulle bruke mindre tid på å håndtere papir, forvaltningen skulle gå raskere, og det skulle være enklere for brukerne. Kontorene vi har besøkt har erfart at mye går raskere med digital søknad, og at det er vesentlig mindre jobb med utskrifter og skanning. Mange opplever også at det går raskere å behandle søknader når de har hatt dialog med brukere som søker digitalt, ettersom de slipper å vente på postgang, og ettersom søknaden med dokumentasjon raskt kommer inn i systemet til rette vedkommende.

Det er en stor fordel for veilederne at det er lettere å lese søknader når de sendes digitalt. En del dokumentasjon hentes automatisk, noe som er en fordel for både bruker og veileder, og veilederne får bedre oversikt over alt som kommer inn og sendes ut. Det er lavere risiko for at søknader blir liggende i posthyllene til enkeltveiledere, dersom de f.eks. skulle bli syke. Personvernet til brukerne er i utgangspunktet styrket, ettersom risikoen for at fysiske dokumenter kan komme på avveie er redusert, og tilgangskontrollen er bedre.

En del veiledere opplever også at innføringen av digital søknad har ført til at de bruker mindre tid i de fysiske brukermøtene til å diskutere søknadstekniske spørsmål, og heller kan bruke tiden på oppfølging, og andre ting som er viktig for bruker. I de kommunene der brukerne har lang reisevei til kontoret, opplever veilederne at mange brukere er veldig takknemlige for digitale løsninger som gjør at de slipper å reise inn til NAV.

De kontorene vi har besøkt erfarer at de har fått en del flere søknader sammenlignet med tidligere. Dette knyttes ikke først og fremst til den digitale søknaden, men til andre eksterne forhold. Informantene mener at den tiden som er blitt frigjort som følge av effektivisering, først og fremst brukes til å behandle flere søknader.

En fordel med digital søknad er at det oppleves som sikrere. Noen veiledere har tidligere opplevd at søkere sier de har levert dokumentasjon i papirform, og så «er det blitt borte», det er vanskelig for kontoret å vite om brukerne faktisk har levert dokumentasjonen, og om papirene er blitt borte på kontoret, eller om det bare er noe bruker sier. Ved digital innsending unngår man denne problematikken.

Det er et gjennomgående funn at håndteringen av sosialhjelpssøknader under pandemien hadde fungert mye dårligere uten en digital søknadsløsning. Dette er alle veilederne vi har intervjuet enige om. Uten digital søknad hadde de ansatte i større grad vært nødt til å være til stede på kontoret, blant annet for å skanne, printe og sende dokumenter. Brukerne kunne heller ikke levert søknaden hjemmefra, men ville vært avhengige av å enten levere søknaden på NAV-kontoret, eller å påregne postgang og porto ved innsending av søknad per post.

7.1.2 utfordringer med digital søknad

Når det gjelder utfordringer med digital søknad, er det særlig vedleggsløsningen og ettersending av dokumentasjon som jevnt over synes å skape utfordringer og merarbeid for veilederne. Deler av denne utfordringen kan handle om svak digital kompetanse hos bruker, noe som resulterer i «brukerfeil». Vi mener det kan være behov for å oppdatere brukergrensesnittet og – funksjonaliteten, slik at det blir enklere for brukerne å gjøre ting riktig. I tillegg til dette bør veiledningen og oppfølgingen av de brukerne som gjør det feil, profesjonaliseres slik at flere lærer og forstår, og deretter forhåpentligvis kan gjøre det riktig neste gang.

Pandemisituasjonen har gitt veilederne mye erfaring med å veilede over telefon, og erfaringer fra denne perioden viser blant annet at en del ansatte opplever det som utfordrende å gi teknisk veiledning om digitale løsninger, og å gjennomføre økonomisk rådgivning over telefon der det skal gjennomgås dokumenter med bruker.

Sosialhjelpsmottakere er en sammensatt gruppe, med ulike forutsetninger for å ta i bruk en løsning som digital søknad. Mange veiledere og ledere vi har snakket med er overrasket over hvor mange som har klart å ta i bruk løsningen. Samtidig ser de at ikke alle klarer det, og at noen har behov for betydelig hjelp og veiledning. Det synes å være ulikt hvilken felles praksis og rutiner man har for veiledning på de ulike NAV-kontorene, og hvor mye som er opp til hver veileder. Sammensetningen av brukere ved NAV-kontorene varierer, og det kan derfor være hensiktsmessig at kontorene legger opp veilednings- og opplæringstilbudet ut fra det enkelte kontors behov. Samtidig mener vi det er viktig at kontorene systematisk kartlegger og vurderer hvilke behov brukerne ved deres kontor har behov for, og legger opp et tilbud som ikke primært avhenger av den enkelte veileder. Når praksis er personavhengig, kan dette gjøre tilbudet sårbart. Faktorer som høyt arbeidspress og sykefravær kan blant annet påvirke veiledernes kapasitet til å lære opp brukere i digitale tjenester. De ansatte har trolig også ulik kompetanse og forutsetninger for å drive opplæring i bruk av digitale tjenester. Dette gjør at brukerne får et varierende opplæringstilbud, dersom det primært baseres på enkeltveiledernes innsats. Som Zhu og Andersen (2021) viser til i sin studie, erfarer veiledere at det kan være vanskelig å inkludere enkelte brukere digitalt på grunn av begrensede ressurser og kompetanse.

Veiledere vi har snakket med har problematisert at det tar mye tid å hjelpe de som virkelig sliter med å bruke digitale løsninger, og at dette er tid veilederne ofte ikke har i en hektisk hverdag. Her spiller også hvilke brukergrupper den enkelte har ansvar for inn. Noen veiledere kan jobbe med en brukergruppe der mange sliter med å bruke digitale løsninger, og mangler tid til skikkelig veiledning, mens andre veiledere har brukere som ikke har utfordringer med løsningen.

Når brukere mangler helt grunnleggende digital kompetanse, og f.eks. mangler e-post og digital ID, eller har utfordringer med å lese og skrive, krever det tett oppfølging og gjentakende veiledning dersom disse brukerne etter hvert skal klare å benytte løsningen på egen hånd.

Initiativ og tiltak som kan styrke veiledningen til dem som har store veiledningsbehov, kan derfor være fornuftig. NAV Bærum hadde for eksempel stor suksess med å ha en egen veileder med høy språkkompetanse i publikumsmottaket. Vedkommende kunne lære opp brukerne i hvordan bruke den digitale søknaden, og andre digitale løsninger som NAV har. NAV-kontorene bør ha en god plan og strategi for hvordan de skal lære opp de brukerne som trenger ekstra hjelp. Dette må henge sammen med hvilke ambisjoner ledelsen har for hvor høy andelen digitale søknader skal være.

En annen utfordring en del veiledere har tatt opp, er at NAV og veilederne ikke har oversikt over hvem som hjelper brukeren med å søke dersom de har utfordringer, og ikke kontakter NAV. Flere veiledere forteller at brukerne får hjelp av familie, barn, naboer og venner. Noen synes dette er fint, andre opplever det som problematisk, spesielt dersom barn må hjelpe foreldrene sine med å søke sosialhjelp.

Det er et stort ansvar å legge på barna, og det er NAV som har veiledningsansvaret for brukerne. Når brukerne i teorien må ha hjelp fra andre enn NAV til å bruke den digitale søknaden, kan man spørre seg hvor selvstendige brukerne egentlig er. Det synes å være lite eller ingen systematikk i å følge opp hvor utbredt dette er. Slik vi forstår det, styrer de fleste kontorene etter tall som viser den totale andelen digitale søknader. Vi mener det bør være større oppmerksomhet rundt hvordan prosessen og opplevelsen med å søke digitalt er for brukerne, og hvilken hjelp eller veiledning de hadde behov for.

7.2 Gevinster og utfordringer for brukerne

7.2.1 Gevinster med digital søknad for brukerne

For mange brukere gir digital søknad om økonomisk sosialhjelp flere gevinster. Den digitale søknaden gjør det mulig å søke hjemmefra, og på det tidspunktet som passer brukeren best. Flere brukere som har lang reisevei til kontoret opplever dette som en stor fordel. Noen brukere har angst eller andre psykiske utfordringer som gjør at de gjerne vil slippe å reise inn til NAV-kontoret. Andre kan oppleve det som flaut og litt stigmatiserende å søke sosialhjelp. Dette slipper de å føle på når de kan søke hjemmefra. Disse fordelene har også blitt trukket frem i tidligere forskning på digitalisering av velferdstjenester (blant andre Hansen m.fl., 2016, og Sand, Bergschöld og Midtgårds, 2020). Dette tyder, i likhet med hva tidligere forskning finner, på at de brukerne som mestrer de digitale løsningene vil kunne oppleve å bli mer selvhjulpne når digitale løsninger blir tilgjengelige. Dette gjelder både brukere som mestret digitale tjenester fra før, og de som i utgangspunktet hadde lavere digital kompetanse, men som gjennom veiledning og støtte har klart å ta i bruk digitale løsninger. Dette illustrerer også at digitale løsninger, i kombinasjon med god opplæring og veiledning, kan bidra til at brukerne blir mer selvhjulpne.

Mange av brukerne tar det nærmest for gitt at det er en digital løsning for å søke sosialhjelp. Det er en tjeneste som forventes å være tilgjengelig. Flere av veilederne forteller at mange av brukerne som har lært seg å fylle ut søknaden digitalt er fornøyde. Mange synes det er fint, og at de opplever mestring når de får til å bruke den digitale løsningen.

En annen viktig gevinst for brukerne er at prosessen med å vurdere søknader går raskere når søknaden sendes digitalt, fordi man slipper å vente på postgang. Søknaden kan sendes inn samtidig som man snakker med en veileder, og veileder mottar søknaden umiddelbart. Denne tidsbesparelsen er viktig for brukerne. Personvern og informasjonssikkerhet for brukerne har også blitt bedre med digitale løsninger og digital søknad.

Den nye innsynsløsningen som stadig flere NAV-kontor tar i bruk kan gi brukerne mulighet til å følge med på status for sin søknad. Forutsetningen for dette er imidlertid at brukerne kjenner til løsningen, og hvordan den benyttes.

7.2.2 utfordringer brukere kan oppleve med digital søknad

Selv om den digitale søknaden har fordeler for mange sosialhjelpsmottakere, er det også noen utfordringer og forbedringsmuligheter. Som tidligere nevnt, er sosialhjelpsmottakere en sammensatt gruppe. Selv om digital søknad kan gjøre prosessen med å søke sosialhjelp enklere, er det en del brukere som ikke nødvendigvis får det enklere, eller som opplever at NAV er mer tilgjengelig med digital søknad.

Veilederne vi har intervjuet er imidlertid relativt samstemte i at den digitale søknaden, for noen brukere, ikke fungerer særlig godt. Disse brukerne har behov for tett og gjentakende hjelp dersom de skal klare å bruke løsningen, og noen brukere kommer sannsynligvis aldri til å klare å bruke løsningen på egenhånd. Tidligere forskning har vist at disse brukerne kan oppleve å få et dårligere velferdstilbud eller oppleve eksklusjon. Det er også en risiko for at digitale løsninger kan bidra til å opprettholde eller forsterke forskjeller (blant annet Zhu og Andersen, 2021, og Fugletveit og Lofthus, 2021). Dersom tjenestetilbudet blir lagt opp på en slik måte at det blir vanskeligere å komme i kontakt med veileder, eller at de tradisjonelle tjenestene blir vanskeligere tilgjengelige (som for eksempel fravær av papirsøknad), vil risikoen for disse konsekvensene trolig kunne øke.

Et viktig spørsmål er derfor: hvordan skal de personene som ikke bruker digitale løsninger ivaretas? Hvordan sikre at NAV ikke oppleves som mindre tilgjengelig og vanskeligere for denne gruppen? Det synes å være litt ulik bevissthet hos ledere og veiledere om denne problemstillingen. Det ser også ut til å være mangel på konkrete tiltak for hvordan kontorene skal sikre at denne brukergruppen blir ivaretatt, og opplever NAV som tilgjengelig.

Vi oppfatter at en del ledere, særlig før korona, har hatt stort fokus på antall søknader som ble levert digitalt, og på hvordan denne prosentandelen kunne økes. På flere av kontorene ble papirskjemaer gjemt for brukerne. Det er en balansegang mellom å utfordre og oppfordre brukerne til å prøve å søke digitalt, og å gjøre det vanskeligere for brukere som av ulike grunner ikke klarer å benytte den digitale søknaden. Dersom kontorene har som mål å få en høy prosentandel digitale søknader, bør det følges av gode veiledningstiltak, høy bevissthet om ulike brukergrupper ved kontoret, og behov for kompensierende tiltak hos brukere som ikke mestrer den digitale løsningen, slik at de ikke opplever NAV som mindre tilgjengelig.

Brukere som veilederne beskriver at har utfordringer med å benytte digital søknad om økonomisk sosialhjelp i dag er:

- Brukere som mangler *grunnleggende digital kompetanse*. Det kan f.eks. være eldre brukere som har vært utenfor arbeidslivet lenge, og som i liten grad benytter digitale verktøy og tjenester.
- Brukere som mangler Bank-ID eller digital ID som muliggjør innlogging. Noen mister stadig kodebrikken knyttet til sin digitale ID, og andre mangler digitale enheter (smarttelefon, nettbrett, PC).
- Flere veiledere forteller at noen brukere ikke vil bruke digital søknad fordi de *ikke har tillitt til den digitale løsningen*. De er redd for at søknaden ikke kommer frem, og opplever det som tryggere at de selv leverer den fysiske på papir. Noen brukere er usikre på datamaskiner, og ønsker ikke å fylle ut digitalt. Noen tar kontakt med veileder for å si at de har søkt digitalt, og ber om bekreftelse på at søknaden er mottatt. Veilederne erfarer at noen er redde for å gjøre feil, og gjerne vil komme til NAV-kontoret hver gang de skal søke, slik at de kan gjøre det sammen. Den manglende tillitten og usikkerheten kan henge sammen med manglende digital kompetanse, og lite erfaring med digitale tjenester.

- Den digitale søknaden finnes kun på norsk. Dette betyr at brukere med *svake norskferdigheter* har større utfordringer med å forstå og benytte løsningen enn andre.
- Den digitale søknaden er på mange måter en digital selvbetjeningsløsning, og slike løsninger stiller ofte større *krav til brukernes lese- og skriveferdigheter enn papirskjemaer*, ettersom de på egen hånd må lese og forstå hva de skal fylle ut. Flere av veilederne erfarer at brukere som har svake lese- og skriveferdigheter har større utfordringer med å bruke digital søknad enn andre. Blant flyktninger og innvandrere er det noen som har svake lese- og skriveferdigheter, og de har ofte også lite digital kompetanse. For disse brukerne er det vanskelig å fylle ut en papirsøknad også, men det er en ekstra barriere når det må gjøres digitalt.
- Den digitale søknaden fremstår i tillegg veldig «tekstlig» for brukerne, og det er lite bruk av ikoner og illustrasjoner som kunne bidratt til å kompensere og gjøre det enklere for brukere med svake lese- og skriveferdigheter å forstå. Noen veiledere ser at brukere etter flere forsøk greier å bruke løsningen likevel, men det er i hovedsak fordi de har lært seg hvor de skal trykke, og hva de skal gjøre. Dersom det er endringer i situasjonen deres, som påvirker hva det skal søkes om, stopper det opp for disse brukerne.
- Flere erfarer at det spesielt er brukere med store rusproblemer, og som er psykisk syke, som ikke får det til. Mange i denne gruppen mister ofte bankbrikken sin, og etter hvert får de ikke ny. I tillegg har de kanskje hverken telefon eller PC. Noen av veilederne påpeker at det er uheldig at det ikke er mulig å skrive ut et søknadsskjema i papirform fra nettet til denne gruppen. Det gjør at verger, rusoppfølgere eller andre ikke kan bistå med søknad for brukere som ikke har Bank-ID, eller annen godkjent digital ID med høyt nok sikkerhetsnivå.
- Å søke om sosialhjelp kan også kreve en viss «byråkratisk» *kompetanse eller kompetanse om systemet*. Dette er kompetanse som brukerne i mindre grad trengte å ha da de fikk hjelp av en veileder til å fylle ut et skjema, da inngikk veiledningen, og veileder kunne forklare mer detaljert. Når brukeren søker alene, og veileder ikke er til stede, og kan bidra til at bruker får større systemforståelse, stilles det høyere krav til bruker.
- Andre årsaker til at brukere velger å ikke benytte seg av digital søknad kan være den sosiale dimensjonen. Noen veiledere forteller om sosialhjelpsmottakere som er ensomme, og som ikke treffer så mange mennesker, og som derfor liker å komme til NAV-kontoret. Turen til NAV-kontoret for å levere søknad eller dokumentasjon kan være en sosial opplevelse, og noe som bidrar til struktur i hverdagen til enkelte.

Utfordringene brukere med svak digital kompetanse møter i kontakten med NAV pekes også på av kommunerevisjonen (2019) i en rapport om tilgjengeligheten til sosiale tjenester. I rapporten presiseres det at kommunen skal informere om de sosiale tjenestene i NAV, herunder tilby informasjon, råd og veiledning tilpasset brukers behov. Kommunerevisjonen fant at mangel på trykt informasjonsmaterieil om de sosiale tjenestene kunne medføre at brukere uten tilgang til internett ikke fikk informasjon om de sosiale tjenestene, slik at de selv kunne sette seg inn i sine rettigheter, og dette kunne gjøre de sosiale tjenestene mindre tilgjengelige for svake brukere. I rapporten refereres det også til at ombudet og de frivillige organisasjonenes erfaring var at terskelen for å få tilgang til de sosiale tjenestene hadde blitt høyere for de svakeste brukerne, særlig som følge av digitaliseringen. I rapporten påpekes det også at kommunen skal sikre at brukere med særskilte kommunikasjonsutfordringer får tilpasset veiledning av NAV, herunder ved at informasjon om de sosiale tjenestene foreligger på relevante språk. På

kommunenes hjemmesider er informasjonen ofte kun tilgjengelig på norsk. På nav.no er den også tilgjengelig på samisk og engelsk. Det elektroniske søknadsskjemaet foreligger bare på norsk. NAV har ikke trykt informasjonsmateriell på engelsk, eller andre språk.

7.3 Regelverk og digitalisering

Ønsket om å lage «én vei inn», og at den kommunale og statlige delen av NAV skal oppleves mer som «ett NAV» for brukerne gjennom digitale løsninger, fungerer delvis, men regelverket setter noen hindringer for at dette fullt ut skal lykkes. Basert på intervjuene vi har gjennomført oppfatter vi at det ikke er lett å forstå for brukerne at lovverket setter begrensninger for hva den kommunale delen av NAV har ansvar for og innsyn i, og hva den statlige delen av NAV har innsyn og mulighet for. For brukerne er det for eksempel rart at informasjonen som bruker har gitt ikke kan følge med bruker når vedkommende bytter NAV-kontor ved f.eks. flytting. Det samme gjelder at brukerne ikke kan benytte samme kommunikasjonsløsning for sosiale tjenester, som for de statlige tjenestene som brukerne får tilgang til på Ditt NAV.

Det er viktig at regelverk og digitalisering henger godt sammen. Dersom en tjeneste skal oppleves som sammenhengende og helhetlig, bør relevante data som bruker tidligere har gitt, kunne hentes opp og brukes igjen, fremfor at bruker på nytt må sende inn dokumentasjon som NAV allerede har.

En annen ting som trolig kan være forvirrende for brukerne er at vedtaksbrev etter digital søknad sendes til Altinn, fremfor til der man søker på nav.no. Flere veiledere forteller at det er få som åpner brevet sitt digitalt. Når vedtaksbrevet ikke blir åpnet, må kontorene skrive ut og sende vedtaket med postgang. Det kan være relevant å undersøke hvorfor vedtaksbrevet i liten grad åpnes, og om det er mulig å få flere til å lese vedtaket digitalt, slik at NAV slipper å sende mange vedtak i posten.³

7.4 Samlede innspill til bedre brukerfunksjonalitet

Vi finner at det er flere elementer knyttet til funksjonalitet og brukergrensesnitt som kunne vært forbedret for å redusere gjentakende feil og utfordringer. Vi finner at det er liten kjennskap blant veilederne om hvem som skal motta innspill til endringer. Det ser ut til å være behov for mer systematisk innsamling og håndtering av de erfaringene veiledere og brukere har knyttet til funksjonalitet og brukergrensesnitt.

Vi har inntrykk av at NAV-kontorene i liten grad jobber systematisk med å innhente og videreformidle brukernes erfaringer med løsningen. Tilsvarende systematisk arbeid burde også vært gjort overfor veilederne som jobber i løsningen hver dag, og som har et godt overblikk over hva flere brukere og brukergrupper sliter med.

Som vi har redegjort for i kapittel 3, synes det å være et gjennomgående funn at dette med dokumentasjon og vedlegg ikke fungerer tilstrekkelig godt. Det skaper ekstra arbeid slik det er i dag, når dokumentasjon sendes med nye søknader, kvaliteten på dokumentasjonen er for dårlig og muligheten for veilederne til å holde oversikt når det er

³ Vi forstår det slik at noe av utfordringen ligger i at det per i dag ikke er noen kobling til det kommunale fagsystemet hvor det ligger lagret. Det er derfor ikke synlig for veilederne om brevet er åpnet. KS skal sørge for en kobling i samarbeid med fagleverandørene.

mange dokumenter ikke er god nok. Når bruker ikke oppfatter at de har sendt en ny søknad, når de egentlig skulle ettersende dokumentasjon, kan det være behov for en tydeliggjøring eller endring i brukergrensesnittet.

Det siste året har det vært mye veiledning over telefon, og det kommer trolig til å bli en del veiledning og avklaringer over telefon også i fremtiden. Flere veiledere opplever at det er krevende å veilede når de ikke ser skjermen til bruker, eller kjenner grensesnittet til bruker. Gode støtteverktøy som muliggjør at veilederne kan utføre fjernveiledning, og veilede mer presist, kunne vært en fordel.

Flere ønsker seg en enkel chat-løsning som gir mulighet for enkel og rask dialog med brukerne. I dag må alle avklaringer gå over telefon, og det kan fort gå med mye tid til spørsmål som kunne tatt fem minutter å avklare via chat.

Det er få blant veilederne som har kjennskap til innsynsløsningen, de kjenner lite til om den er innført, og hvordan den fungerer for brukere og veiledere. Når nye funksjonaliteter innføres bør veilederne være godt informerte slik at de kan veilede og forklare hvordan brukerne kan benytte seg av denne funksjonaliteten.

7.5 Digitalisering og sosialarbeiderrollen

7.5.1 Hva er sosialt arbeid?

Arbeidet med å følge opp søkere og mottakere av økonomisk sosialhjelp kan defineres som sosialt arbeid. Sosialt arbeid i NAV skal bidra til endring av den enkeltes livssituasjon, og omfatter blant annet råd og veiledning, kartlegging og motiveringsarbeid, samt saksbehandling og arbeidsrettet oppfølging. Medarbeiderne gir råd og veiledning på ulike livsområder, for eksempel økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning. I sosialt arbeid er det sentralt å finne ut hva som ligger bak de utfordringene et menneske har (Sehgal, 2010). En slik kartlegging krever i de fleste tilfeller fysiske møter med brukerne. Sosialt arbeid skal bidra til å forhindre sosial eksklusjon, som vil si å mangle sosial forankring i samfunnet. Da mangler man tilgang til for eksempel en stabil bolig, økonomisk handlefrihet, eller deltakelse i sosialt liv (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019).

Det er ulike perspektiver på hva sosialt arbeid er, men det er vanlig å understreke betydningen av samtalen, og at tillit og relasjonsbygging er viktig. Det er viktig «å se hele mennesket». Det vil si at familie og barn, og psykisk og fysisk helse er viktig å kartlegge. Ifølge Parton og O'Byrne (2000) viser undersøkelser at det er kvaliteten på relasjonen til veileder som har betydning for brukers opplevelse av hva som er mest fruktbart i endringsarbeid. Det er den aktive samtalen som fører til forståelse og endring hos den enkelte. Brukersamtalene i NAV har ofte en stor tematisk bredde (Halvorsen mfl. 2018). I tillegg til fremtidsplaner og jobbmuligheter, snakkes det om psykisk og fysisk helse, familieliv, kosthold og trening, utdanningsbakgrunn, bosituasjon, fritidsaktiviteter osv. Studien finner at samtalen er en sentral arena for å utvikle en relasjon til brukerne, den gir mulighet for å skape trygghet og tillit til brukere som trenger det, og veilederne kan motivere og bekrefte brukere i deres prosess. Uansett hvor mye skriftlig informasjon som er tilgjengelig om brukeren, gir samtalen mulighet for veilederen til å danne seg et eget inntrykk. I tradisjonelle fysiske møter vil det være mye ikke-verbal kommunikasjon som blir formidlet (stemmebruk, kroppsspråk, utseende). Denne informasjonen vil ikke være like lett tilgjengelig i en telefonsamtale, og ikke tilgjengelig når samhandlingen skjer elektronisk.

7.5.2 Har digital søknad konsekvenser for sosialt arbeid?

Det kan diskuteres om og hvilke konsekvenser Digisos har for sosialt arbeid i NAV. Det er et mål at digitaliseringen skal føre til frigjort tid som skal brukes til å følge opp de som trenger det mest. Men slik vi har sett, er veiledernes erfaring foreløpig at Digisos i begrenset grad har ført til at de kan bruke mer tid på oppfølging. Dersom saksbehandlingen etter hvert blir mer effektiv, kan også mer tid til oppfølging bli frigjort. Men det krever at det er de som veileder brukerne som får frigjort tid. Dersom det først og fremst er merkantilt ansatte som får frigjort tid, må det skje en endring i fordeling av stillingstyper.

Videre har vi sett at under «vanlige» forhold mener veilederne at digital søknad i liten grad påvirker kommunikasjon med brukerne. Det har sammenheng med at digital søknad er knyttet til å effektivisere saksbehandling, og ikke til veiledning. Samtidig erfarer de at de har mindre kontakt med noen brukere som følge av digital søknad, og at det i større grad er behov for å lage et system for oppfølging, ettersom de som i mindre grad tar kontakt med NAV selv kan bli mer usynlige. Det ser videre ut til at nedstengning og begrensede mulighet for fysiske møter har rammet brukerne skjevt. Dette har særlig vært uheldig for brukere med lave digitale ferdigheter.

I NAV-kontorene er arbeidet med å følge opp personer som mottar sosialhjelp organisert på ulike måter. I noen kontorer er arbeidet delt slik at noen har ansvar for forvaltning av ytelsen, mens andre arbeider med oppfølging. I andre kontorer er det samme person som gjør begge deler. Mye av NAVs arbeid på sosialhjelpsområdet omfatter arbeid knyttet til vedtak i forbindelse med inntektssikring, og på flere kontorer har de opprettet egne spesialiserte forvaltnings-avdelinger (for økonomisk sosialhjelp), som ikke driver oppfølging. På den måten er vekten på helhetlig oppfølging et mindre definerende kjennetegn ved sosialt arbeid, enn det man ofte tenker seg (Fossestøl mfl, 2016). Samtidig er det nødvendig med god kjennskap til brukeren for å vurdere tildelingen av sosialhjelp. Det er nødvendig med et godt samarbeid mellom veileder og saksbehandler som fatter vedtak, dersom ansvaret for forvaltning og oppfølging er delt mellom ulike personer. Det skal for eksempel stilles krav til brukerne, men det må være krav de kan oppfylle, og som er rimelige ut fra deres situasjon.

Vi finner at digital søknad er et effektiviseringsverktøy, og at de fleste veiledere er oppmerksomme på at det ikke skal føre til mindre fysisk kontakt med brukerne i de situasjonene det er behov for fysiske møter. Det har heller ikke vært en intensjon at digitalisering av søknad skal erstatte møter. Men vi ser også at den digitale søknaden har bidratt til at NAV-kontorene under pandemien har kunnet ha svært lite fysisk kontakt med brukerne. Dette har vært nødvendig i denne perioden, men det er svært viktig at man under normale omstendigheter sørger for at brukerne får den oppfølgingen i form av fysiske møter som er nødvendig. Under pandemien har det vært en erfaring at brukernes økonomiske behov i all hovedsak har blitt ivaretatt, men at det har vært vanskelig å få brukerne videre i en prosess som skal føre til økt selvstendighet.

Noen av mottakerne av sosialhjelp er i en situasjon der det å møte en ansatt kan være særlig viktig fordi saksbehandler/veileder da kan fange opp behov som ikke er mulig å fange opp over telefon. Vi har sett at i møtene kan veiledere oppdage behov som de ellers ikke ville fanget opp. Det kan gjelde akutte behov for nødvendighetsartikler, eller det kan gjelde behov for strukturert veiledning, f. eks. i forbindelse med gjeldsproblematikk og bistand til å finne bolig. I et møte kan det dessuten dukke opp ting man ikke var klar over i utgangspunktet. Noen brukere kan være vanskelige å få tak i, men kommer innom NAV-kontoret når de har behov for penger. Dette kan være svært marginaliserte brukere som er viktige å fange opp når de kommer. Å møte folk for å

forstå mer av situasjonen deres, er særlig viktig når brukerne har veldig sammensatte problemer.

Litteratur

Breit, E., Egeland, C., Løberg, I.B. og Rønnebæk, M.T. (2020). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy and Administration*, 55(5), 833-847. DOI: 10.1111/spol.12664

Breit, E., & Salomon, R. (2015). Making the Technological Transition - Citizens' Encounters with Digital Pension Services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299-315. doi:10.1111/spol.12093

Budrionis, A., Wynn, R., Marco-Ruiz, L., Yigzaw, K. Y., Bergvik, S., Oyeyemi, S. O., & Bellika, J. G. (2020). Impact of the Use of Electronic Health Tools on the Psychological and Emotional Well-Being of Electronic Health Service Users (The Seventh Tromsø Study - Part 3): Population-Based Questionnaire Study. *J Med Internet Res*, 22(3), e13118. doi:10.2196/1311

Busch, P., Henriksen, A., Zinner, H., & Sabo, O. (2018). Opportunities and challenges of digitized discretionary practice: a public service worker perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4), 547-556. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.003>

Byrne, J. og Kirwan, G.. (2019.) Relationship-based social work and electronic communication technologies: anticipation, adaptation and achievement, *Journal of Social Work Practice*, 33:2, 217-232, DOI: 10.1080/02650533.2019.1604499

Ekelund, R. (2021). *Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner.* (Arbeid og velferd, 1, 2021).

Fugletveit, R. og Lofthus, A-M. (2021). From the desk of the cyborg`s faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordic Welfare Research*. 6(2), 77-92. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01>

Glemmestad, Kleppe & Frøyland, (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* Fagbokforlaget HNN: OSLOMET

Halvorsen med flere (2018). *Utvei – utvikling av veiledningssamtalen i NAV.* NTNU

Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67-90. doi:10.1111/spol.12283

Hefner, J. L., MacEwan, S. R., Biltz, A., & Sieck, C. J. (2019). Patient portal messaging for care coordination: a qualitative study of perspectives of experienced users with chronic conditions. *BMC Fam Pract*, 20(1), 57. doi:10.1186/s12875-019-0948-1

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.*

Kommunerevisjonen Rapport 02/2019: *Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV.*

KS. (2018). *Hva er DigiFin?. Hentet 04.02.2022: <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/finansieringsordning-for-digitaliseringsprosjekter/hvordan-soke-stotte/>*

KS. (2018). *Om Digisos. Hentet 07.03.22 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digitale-sosialtjenester-digosos/om-digosos/>*

Madsen, C.Ø., Lindgren, I. og Melin, U. (2022). *The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens` administrative burden.* *Government Information Quarterly* 39 (2022).

Madsen, C. O., & Kraemmergaard, P. (2015). The efficiency of freedom: Single parents' domestication of mandatory e-government channels. *Government Information Quarterly*, 32(4), 380-388. doi:10.1016/j.giq.2015.09.008

NAV. (2021a). *Informasjon om digital søknad for økonomisk sosialhjelp*. Hentet 07.03.22. fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos/sporsmal-og-svar-digital-soknad-sosialhjelp>

NAV. (2021b). *Informasjon om innsynsløsningen*. Hentet 07.03.22 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos/informasjon-om-innsynslosningen>.

Melby, L., Sand, K., Midtgård, T., Toussaint, P. J., & Karlstrøm, H. (2019). Digitaliseringens konsekvenser for samhandlingen og kvaliteten på helse-, velferds- og omsorgstjenestene. Norges Forskningsråd.

Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*,

Meld. St 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*

Oestergaard, C. U., & Dinesen, B. (2019). Video communication as a tool for psychosocial support for people recovering from severe mental disorder: social workers' experiences. *Mhealth*, 5, 38. doi:10.21037/mhealth.2019.08.09

Parton, N. og O'Byrne, P. (2000): *What Do We Mean by Constructive Social Work?* *Critical Social Work*, 1 (29).

Proba Samfunnsanalyse. (2019). *Asylsøkeres digitale hverdag. En undersøkelse av asylsøkeres tilgang til og bruk av digitale kanaler*. Proba-rapport nr. 2019-11.

Rønnebak, M. (2014). *Standardized Flexibility. On the Role of ICT in the Norwegian and welfare services (NAV)*. [Doktorgradavhandling, TIK, Universitetet i Oslo. DUO vitenarkiv:<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/61982/1/dravh-rohnebak.pdf>.

Rønnebak, M. (2016). Fra bakkebyråkrat til skjermbyråkrat. *Tidsskrift for velferdsforskning* 19(4), 288–304. DOI: 10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01

Sand, K., Bergschöld, J.M., og Midtgård, T.M. (2020). *Digitale velferdstjenester*. (2020:00668) Sintef Digital. Helsetjenesteforskning.

Sehgal, R. (2010): *Interviewing in Social Casework I* i Thomas, G. (2010) *Social Work Intervention with Individuals and Groups*, Vol. I, School of Social Work, Indira Gandhi National Open University, New Dehli

Sieck, C. J., Hefner, J. L., Schnierle, J., Florian, H., Agarwal, A., Rundell, K., & McAlearney, A. S. (2017). The Rules of Engagement: Perspectives on Secure Messaging From Experienced Ambulatory Patient Portal Users. *JMIR Med Inform*, 5(3), e13. doi:10.2196/medinform.7516

Thorgersen, A. (2017). *Digitale tjenester og brukerens tillit til NAV*. (Arbeid og velferd. 3, 2017)

Tolou-Shams, M., Yonek, J., Galbraith, K., & Bath, E. (2019). Text Messaging to Enhance Behavioral Health Treatment Engagement Among Justice-Involved Youth: Qualitative and User Testing Study. *Jmir Mhealth and Uhealth*, 7(4). doi:10.2196/10904

Zhu, H. og Andersen, S.T. (2021) ICT-mediated social work practice and innovation: professionals' experiences in the Norwegian Labour And Welfare Administration, *Nordic Social Work Research*, 11:4, 346-360, DOI: 10.1080/2156857X.2020.1740774

Wiegers, T. A., Hendriks, M., Malanda, U., & de Boer, D. (2019). Users' Experiences With Web-Based Health Care Information: Qualitative Study About Diabetes and Dementia Information Presented on a Governmental Website. *Journal of Medical Internet Research*, 21(7). doi:10.2196/11340