

# Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvordan?

En analyse fra brukerperspektiv av hvilke offentlige tjenester som egner seg for digitalisering

---

Prosjektrapport

## Prosjektfinansiering

Prosjektet er finansiert av NAVs FoU-midler

## Prosjektperioden

Januar 2021 – Mars 2024

## Prosjektteam

Sara Hofmann, Universitetet i Agder, Institutt for Informasjonssystemer, Senter for digital transformasjon

Ida Heggertveit, Universitetet i Agder, Institutt for Informasjonssystemer, Senter for digital transformasjon

Ida Lindgren, Linköpings Universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Avdelningen för informationssystem och digitalisering

Christian Østergaard Madsen, IT University of Copenhagen, Computer Science department, Research Centre for Government IT

Hanne Höglund Rydén, Universitetet i Agder, Institutt for Informasjonssystemer

Øystein Sæbø, Universitetet i Agder, Institutt for Informasjonssystemer, Senter for digital transformasjon

Kontakt: Sara Hofmann, Universitetet i Agder, [sara.hofmann@uia.no](mailto:sara.hofmann@uia.no)

Kristiansand, april 2024

# Innholdsfortegnelse

Figurliste .....	5
Tabelliste .....	5
Sammendrag .....	6
Sentrale begreper.....	15
1 Prosjektbakgrunn .....	17
2 Bakgrunslitteratur .....	19
3 Datagrunnlag og metode.....	23
3.1 Oversikt over innsamlede data .....	23
3.2 Analyse av kanaltrafikk (Arbeidspakke 1) .....	23
3.3 Innbyggernes oppfatning av offentlige tjenester (Arbeidspakke 2).....	24
3.4 Innbyggernes kanalbruk (Arbeidspakke 3) .....	25
3.5 Tjenesters egnethet for digitale selvbetjeningsløsninger (Arbeidspakke 4) .....	26
3.6 Etsiske vurderinger .....	27
4 Presentasjon av de fire utvalgte ytelsesområdene.....	28
4.1 Alderspensjon .....	28
4.2 Økonomisk sosialhjelp .....	29
4.3 Foreldrepenger .....	30
4.4 Hjelpemidler.....	30
4.5 Oppsummering og sammenligning av de ulike ytelsesområdene.....	31
5 Innbyggers kanalbruk i møte med NAV.....	33
5.1 Hvorfor tar innbyggere kontakt med NAV? .....	33
5.2 Hvilke kanaler velger innbyggere? .....	37
5.3 Hvilke aktører er involvert, og hva er deres roller? .....	40
5.4 Hvilke utfordringer har innbyggere i møte med NAV sine digitale tjenester? .....	43
6 Hvordan kan vi forklare innbyggernes kanalbruk? .....	44
6.1 Innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger .....	44
6.2 Trinn i søknadsprosessen .....	51
6.3 Ytelsesegenskaper og organisatoriske faktorer.....	64
7 Anbefalinger .....	68
7.1 Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvilke bør ikke digitaliseres?.....	68
7.2 Hvilke trinn bør digitaliseres og hvilke bør ikke digitaliseres?.....	71
7.3 Anbefalinger for NAV sin kanalstrategi.....	74

8 Konklusjon og implikasjoner .....	78
9 Litteratur.....	82

## Figurliste

Figur 1: Kognitivt funksjonsnivå og administrative byrder .....	20
Figur 2: Den generelle modellen for søknadsprosesser .....	52
Figur 3: Den typiske søknadsprosessen for alderspensjon .....	54
Figur 4: Den atypiske søknadsprosessen for alderspensjon .....	54
Figur 5: Søknadsprosessen for økonomisk sosialhjelp .....	56
Figur 6: Den typiske søknadsprosessen for foreldrepenger .....	57
Figur 7: Den atypiske søknadsprosessen for foreldrepenger .....	58
Figur 8: Den typiske søknadsprosessen for hjelpemidler .....	59
Figur 9: Den atypiske søknadsprosessen for hjelpemidler .....	60
Figur 10: Søknadsprosessen for innbyggere med brukerplass .....	60

## Tabelliste

Tabell 1: Karaktertrekk ved tradisjonelle og digitale møter .....	21
Tabell 2: Oversikt over datainnsamling .....	23
Tabell 3: Metoder og resultater i AP1 .....	24
Tabell 4: Metoder og resultater i AP2 .....	25
Tabell 5: Metoder og resultater i AP3 .....	26
Tabell 6: Metoder og resultater i AP4 .....	26
Tabell 7: Utvalg av de fire ytelsesområdene .....	28
Tabell 8: De fire ytelsesområdene og deres kjennetegn .....	32
Tabell 9: Hovedgrunner til å kontakte NAV .....	36
Tabell 10: Innbyggers kanalbruk i møte med NAV .....	40
Tabell 11: Aktører involvert i samhandling med innbyggere .....	42
Tabell 12: Innbyggers problemer og spørsmål i de ulike trinnene av søknadsprosessen ...	63
Tabell 13: De fire områdene og deres ytelsesegenskaper .....	64
Tabell 14: Egenskaper ved ytelser som påvirker egnethet for digital selvbetjening .....	68
Tabell 15: Anbefalinger for NAV sitt kanaltilbud basert på våre funn .....	74

## Sammendrag

Offentlig sektor opplever en stadig vekst i bruken av digitale selvbetjeningsløsninger. Dette er i tråd med «digital først»-strategien som tilsier at alt som kan gjøres digitalt bør gjøres digitalt. Dette betyr ikke nødvendigvis at behovet for tradisjonelle kanaler forsvinner. Digitale løsninger kan være forvirrende og vanskelige å forstå. Innbyggere har ofte behov for informasjon eller forklaringer om en offentlig tjeneste. De har ikke alltid tilstrekkelig digital kompetanse, kan være stresset og mentalt ute av stand til å bruke slike tjenester, eller de ønsker å få bekræftelse fra et menneske om at det de gjør er riktig. Innbyggere er ikke en homogen brukergruppe, men varierer i alder, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn, samt digital og administrativ kompetanse. Derfor oppfatter forskjellige innbyggere den samme offentlige tjenesten på ulike måter.

Basert på dette er det et behov for å stille spørsmål ved om alle offentlige tjenester er egnet for digitalisering og selvbetjeningsløsninger. Offentlige tjenester har forskjellige egenskaper som kan påvirke hvor godt de passer for digitale løsninger. I tillegg består tjenester av forskjellige trinn som innbyggere må gjennomgå. Disse trinnene kan være ulikt egnet for implementering av digitale løsninger.

Dette er utgangspunktet for prosjektet vårt hvor vi spør: **Hvilke tjenester – eller deler av dem – er egnet for digitale selvbetjeningsløsninger fra et innbyggerperspektiv?** Fire delspørsmål bidrar til å belyse dette:

- *Hvilke offentlige tjenester skaper den høyeste og henholdsvis laveste trafikken i digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler?*
- *Hvordan kan innbyggernes oppfatninger av offentlige tjenester forstås og analyseres?*
- *Hvordan kan vi forklare innbyggernes kanalbruk?*
- *Hvilke offentlige tjenester egner seg for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv?*

Funnene våre er basert på flere empiriske og konseptuelle analyser. Først identifiserte vi ytelses der innbyggerne i ulik grad bruker digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler. Ut fra dette valgte vi ut fire ytelsesområdene som vi har hatt søkelys på i prosjektet (alderspensjon, økonomisk sosialhjelp, foreldrepenger og hjelpemidler). I samarbeid med innbyggerne og NAV identifiserte vi deretter egenskaper som er viktige for innbyggernes oppfatning av de offentlige tjenestene. Denne innsikten er brukt til å analysere hvordan forskjellige innbyggere oppfatter de utvalgte offentlige ytelsene, og hvordan deres oppfatning av tjenestene er relatert til deres kanalbruk. Som et resultat av denne kartleggingen identifiserte vi hvilke tjenester, slik de er oppfattet av innbyggerne, som er egnet for digitalisering.

Metoder og datakilder inkluderer kunnskapsoppsummeringer, dokumentanalyser av relevante rapporter fra NAV, kvantitative analyser av kanaltrafikk, intervjuer og observasjoner av innbyggere og intervjuer med frontlinjemedarbeidere, saksbehandlere, veiledere, designere og ledere i NAV. Vi intervjuet også eksterne aktører, ergoterapeuter og representanter for brukerforeninger, og holdt workshops med innbyggere og designere. Vi har gjennomført intervjuer og workshops med totalt 194 deltakere.

Vi har undersøkt **hvorfor innbyggere tar kontakt med NAV**. Mange uttrykker et *grunnleggende ønske om å treffe noen i NAV ansikt til ansikt*. Mange av NAV sine brukere opplever at slike møter er nødvendige for å få forklare hva de mener. Mange er *redde for å gjøre noe feil* og konsekvensene dette kan føre til. *Telefon og direkte møter oppleves ofte som mer effektive enn digitale selvbetjeningsløsninger*. Effektivitet handler ikke nødvendigvis om hvor mye tid som trengs, men også om en opplevelse av at noe faktisk skjer. Ofte kontakter innbyggere NAV fordi de *mangler informasjon om status i egen sak*, eller *trenger hjelp til å forstå de vedtak som er fattet*. I mange slike tilfeller har den enkelte med seg noen til å hjelpe dem, noe som i praksis ofte betyr at de er *utelukket fra å benytte digitale løsninger som ikke har støtte for at andre hjelper den enkelte bruker*. *Tekniske utfordringer knyttet til BankID og pålogging* er en utfordring. Mange opplever også at *digitale løsninger ikke er fleksible nok for å forklare situasjonen de står oppe i*. Derfor foretrekker de papirbaserte løsninger.

Vi har også sett på **hvem som hjelper den enkelte og hva som er deres roller**. Det kan være *familiemedlemmer eller personer fra eget nettverk* som er med den som trenger hjelp eller møter opp på vegne av andre. Disse har en eller annen form for kompetanse som trengs, slik som forståelse for språk, for prosessene som ligger bak, eller for erfaringer med de ytelsene dette gjelder. Medhjelpere bidrar ofte positivt. Samtidig er det noen utfordringer med dette. For det første er det dårlig støtte i de digitale løsningene for å inkludere og kontrollere de som hjelper. Det kan også være barn som hjelper med å tolke, eller menn som møter på vegne av kvinner i familien. Innen hjelpemiddelområdet er de fleste avhengige av hjelp fra *profesjonelle aktører*, slik som leger, fysioterapeuter eller ergoterapeuter. Disse bidrar ofte med nødvendig oversikt i kompliserte saker, men kan også bidra til at den enkelte opplever mindre kontroll og innflytelse over de ytelsene de faktisk får.

### *Hva forklarer innbyggernes kanalvalg?*

Gjennom våre analyser identifiserte vi faktorer som kan forklare innbyggernes kanalbruk. De tre hovedtemaene her er: (1) Innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger, som handler om den enkeltes livssituasjon og preferanser. (2) Søknadsprosessen, som beskriver trinnene innbyggerne må gjennom ved søknad om ytelser fra NAV, hvordan prosessen er utformet og hvordan den påvirker innbyggerens opplevelse av tjenesten. (3) Ytelsesegenskaper, som omfatter regelverk og organisatoriske faktorer. Under har vi oppsummert våre funn knyttet til disse.

#### *1 Innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger*

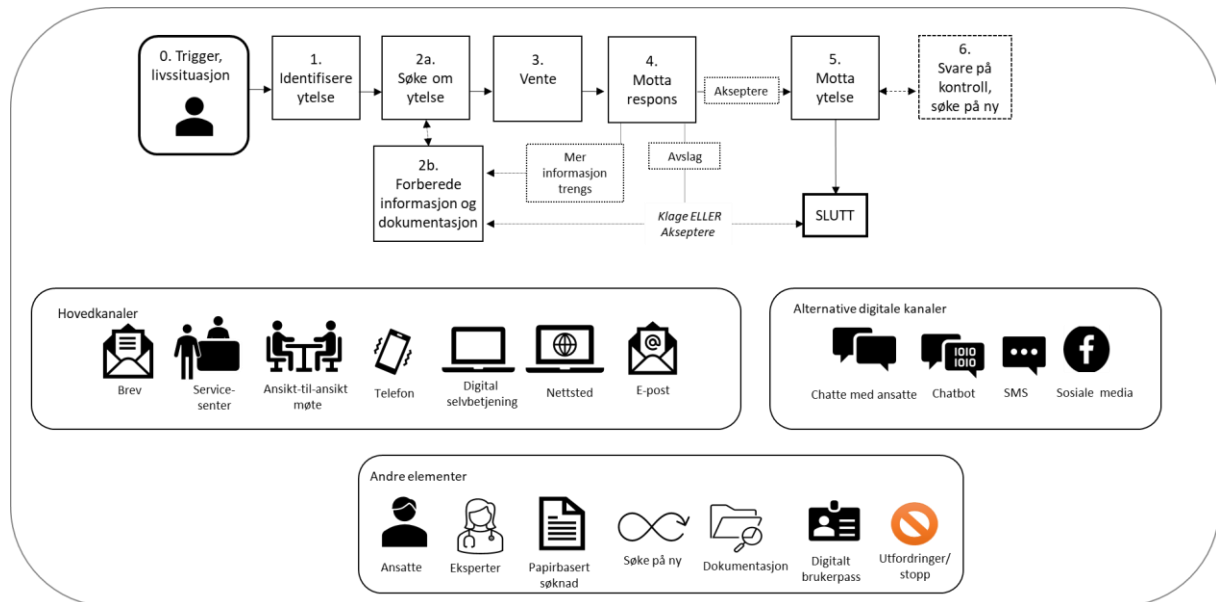
- Innbyggernes forutsetninger
  - *Språkutfordringer* er et av de største hindringene for bruk av digitale selvbetjeningsløsninger. Ofte er det innvandrere som sliter i møte med norsk språk, men mange med god språkkompetanse møter utfordringer i møte med NAV sitt byråkratiske språk.
  - *Analfabetisme, lese- og skrivevansker*: Møte med NAV er utfordrende for innbyggere som har lese- og skrivevansker. Dette gjelder ikke bare innvandrere, men også norske innbyggere som sliter med analfabetisme.

- *Manglende digitale kompetanse* gjør det vanskelig å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Dette har ofte (men ikke alltid) sammenheng med manglende norskkunnskaper.
- *Manglende prosess- eller systemforståelse* er en annen utfordring som ofte følger med språkbarrierer og manglende digitale ferdigheter. Innbyggerne har vanskeligheter med å identifisere hvilke ytelser som er tilgjengelige og hvordan de skal søke om dem. I slike situasjoner er de ofte avhengige av personlig assistanse.
- **Manglende tilgang til digitale løsninger**
  - *Manglende tilgang til BankID* hindrer mange i å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Dette inkluderer innvandrere uten gyldig legitimasjon eller innbyggere med rusproblemer eller kognitive utfordringer som ikke får BankID.
  - *Manglende tilgang til IT-utstyr* er en annen faktor som hindrer noen innbyggere i å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Noen som besøker NAV-kontoret, har ikke en PC, men kun en mobiltelefon.
- **Helseutfordringer**
  - *Sykdom og funksjonshemninger*: Innbyggere som sliter med helseproblemer er ofte avhengige av personlig assistanse for å søke om ytelser. Selv om mange av løsningene er designet med tanke på universell utforming, støter blinde og synshemmede på utfordringer når systemene ikke er tilpasset deres behov, og de trenger hjelp til å navigere disse digitaliserte systemene.
  - *Kognitive utfordringer*: Innbyggere med kognitive dysfunksjoner kan oppleve store vanskeligheter med å forstå hva som forventes av dem fra NAV. De kan oppleve stress og angst når de må samhandle med digitale selvbetjeningsløsninger, og mange av dem har lærevansker og klarer ikke å bruke digitale løsninger på egen hånd, selv om de blir forklart på en grundig måte.
  - *Livskriser, vanskelige livssituasjoner og stress* kan ha stor innvirkning på innbyggernes evne eller vilje til å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. For innbyggere i livskriser blir behovet for trygghet og støtte fra andre ofte avgjørende.
- **Sosiale faktorer**
  - *Komplekse livssituasjoner* omfatter alle situasjoner som avviker fra standarden, og deres søknadsprosesser er ofte komplekse slik at standardløsninger ikke passer.
  - *Manglende sosiale nettverk* kan være assosiert med helseproblemer og gjøre det vanskelig for innbyggere å mestre bruken av digitale verktøy. Uten hjelp og støtte fra venner og familie er innbyggerne mer avhengig av assistanse fra NAV.
- **Demografiske faktorer**
  - *Alder* påvirker innbyggernes bruk av digitale løsninger. Eldre opplever flere helseproblemer som kan skape hindringer for å kunne benytte seg av digitale verktøy. Samtidig kan mange unge har problemer med å forstå NAV sine digitale løsninger.
  - *Kjønnsforskjeller i innvandrergupper*, der kvinner ofte har begrenset tilgang til og kompetanse innen digitale verktøy. I enkelte tilfeller mangler kvinner egne e-postadresser, BankID og bankkort. Deres kontakt med NAV blir ofte administrert av deres menn.



## 2 Trinn i søknadsprosessen

Søknadsprosessene består av flere trinn som på ulike måter er egnet for digital selvbetjening. Gjennom prosjektet har vi utviklet en prosessmodell for å forstå disse stegene for å kunne identifisere hvordan de ulike stegene er egnet (eller uegnet) for digitalisering, og hvor problemene typisk oppstår. Vår generelle modell er illustrert under.



I rapporten går vi gjennom de fire ytelsesområdene og identifiserer utfordringer og muligheter for digitalisering ved de ulike stegene. Oppsummert viser våre funn at:

- *Proessen for tildeling av ytelser består av en serie av interaksjoner mellom tjenestebrukere (innbyggeren) og representanter for den offentlige organisasjonen (frontlinjemedarbeidere):* Når innbyggeren ikke forstår kriteriene eller ikke har nødvendige ressurser påvirker dette mulighetene for å bruke selvbetjeningsløsningene og være medprodusent i søknadsprosessen. De må derfor ofte ta direkte kontakt med NAV-ansatte via telefon, chat eller personlig oppmøte.
- *Innbyggere velger kanal gjentatte ganger i løpet av søknadsprosessen:* Vanligvis understreker forskningslitteraturen at innbyggerne må ta et aktivt valg om hvilken kanal de ønsker å bruke for å finne informasjon og søke støtte. Vårt prosjekt bidrar til økt kunnskap om søknadsprosesser ved å illustrere hele prosessen og hva som skjer etter at søknaden er sendt inn (trinn 3-6).
- *Innbyggere har ikke alltid mulighet til å velge kanal selv:* Innen alderspensjon, foreldrepenger og hjelpemidler er det en betydelig forskjell mellom «typiske» og «atypiske» tilfeller. Innbyggere som er «typiske» og klart oppfylder kriteriene og prosessen for ytelsen, kan til en viss grad velge mellom ulike kommunikasjonskanaler. Den offentlige organisasjonen utformer ofte søknadsprosessen på en måte som gir fordeler for bruk av digital selvbetjening slik at de som bruker denne kanalen, får raskere svar. Innbyggere som er «atypiske», er ofte nødt til å bruke en kombinasjon av kanaler for å forstå hva de skal søke om og hvordan de kan gjøre det. Ofte er det ikke tilgjengelige digitale selvbetjeningsløsninger. Dermed må papirsøknader benyttes uavhengig av den enkeltes preferanser.

- *Innbyggere tar ofte kontakt med NAV mens de venter på svar* (trinn 3): Innbyggere tar ofte kontakt fordi informasjon om status ikke er tilgjengelig. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp, haster det ofte, men innbyggerne har begrenset mulighet til å følge med på søknadens status online. Mangel på transparens i den digitale selvbetjeningsløsningen Manglende innsikt resulterer derfor i økt kommunikasjon gjennom telefon og personlig oppmøte.
- *Innbyggernes henvendelser til NAV kan klassifiseres som informasjons- eller handlingsrelaterte problemer*: Informasjonsrelaterte problemer innebærer behov for informasjon (f.eks. «Hva er kriteriene for å søke om ytelsen?») og for forklaring («Hva betyr dette for meg?»). Handlingsrelaterte problemer oppstår vanligvis fordi selvbetjeningsapplikasjonene ikke tillater innbyggerne å utføre visse handlinger. De handler om behov for dokumentasjon («Jeg trenger en skriftlig avgjørelse.»), for forhandling («Jeg har behov for at min søknad behandles fortere.») og for revisjon («Jeg må supplere søknaden min.»).

### 3 Egenskaper knyttet til ytelsene

Egenskapene med ytelsene som påvirker hvor godt en tjeneste er egnet for digitalisering er oppsummert under:

- *Datatyper, kilder og tilgjengelighet*. Hvilke data som trengs for saksbehandlingen påvirker mulighet for digitalisering. Automatisk innhenting av data gjør søknadsprosessen enklere og raskere for innbyggerne og åpner opp for mer proaktive ytelser og tjenestetilbud. Når NAV ikke har tilgang til data, må innbyggere ofte levere ustrukturerte og komplekse data selv. De velger ofte å levere på papir. Slike søknader krever ofte manuell behandling.
- *Volum og variasjon* refererer til mengden mottakere og hvor homogene eller heterogene gruppene er. Det er mer kostnadseffektivt å utvikle digitale løsninger for velferdsområder med mange mottakere, og enklere der hvor målgruppen er relativt homogen
- *Kompleksiteten i lovgivningen og ytelseskriteriene* er viktige faktorer. Tydelig og objektiv lovgivning med klare kriterier gjør det lettere å digitalisere og automatisere saksbehandlingen, mens fleksibiliteten i stønaden trenger ofte skjønnsbasert, manuell vurdering.
- *Politisk stabilitet* handler om i hvilken grad det forekommer endringer i den underliggende lovgivningen og administrasjonen av velferdsytelser. Offentlige tjenester kan være gjenstand for politisk debatt og styring, enten på nasjonalt nivå (parlamentet) eller lokalt nivå (kommunen).

### Anbefalinger

Basert på våre funn og analyser har vi utviklet en rekke anbefalinger om hvilke tjenester og trinn i søknadsprosessen som bør digitaliseres og ikke, i tillegg til anbefalinger knyttet til NAV sin kanalstrategi.

### Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvilke bør ikke?

Tabellen under viser en oversikt som kan benyttes til å vurdere i hvilken grad et ytelsesområde (eller deler av det) egner seg for digitalisering eller ikke:

	<b>Egnet for helt eller delvis manuell saksbehandling</b>	<b>Egnet for digital selvbetjening og automatisert saksbehandling</b>
<b>Involverte aktører</b>	Flere aktører, med uklare roller og oppgaver	Få aktører, med klare roller og oppgaver
<b>Initiering, varighet og betydning</b>	Få utbetalinger Stor betydning for innbyggeren	Løpende utbetalinger Liten – middels betydning for innbyggeren
<b>Datatype, kilde og tilgjengelighet</b>	Mangel på data Ustrukturerte og/eller tvetydige data Data sendt inn av innbyggerne	Tilgang til strukturerte data Standardiserte og kvalitetssikrede data Registerdata
<b>Volum og variasjon</b>	Få søknader Heterogen gruppe innbyggere	Mange søknader Homogen gruppe innbyggere
<b>Kompleksiteten i loven og ytelseskriterier</b>	Subjektive og behovsprøvde ytelseskriterier Skjønnsmessig vurdering Uforutsigbare livshendelser (f.eks. ulykker)	Objektive og universelle ytelseskriterier Lite skjønn Forutsigbare livshendelser (f.eks. aldersbæret)
<b>Politisk stabilitet</b>	Hyppige policyendringer og underlagt kommunal styring	Stabilt policyområde og underlagt statlig styring

I tillegg til disse ytelseegenskapene er det viktig å ta hensyn til mottakerne og deres livssituasjon, bakgrunn og forutsetninger som påvirker deres muligheter å bruke digitale løsninger. Anbefalingene må ikke tolkes som enten/eller. Alle tjenesteområdene er egnet for digitalisering i ulik grad. Generelt sett ser vi at alderspensjon og foreldrepenger egner seg best for digitalisering sett fra et tjenesteperspektiv, mens økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler krever en høyere grad av analoge kanaler.

#### *Hvilke trinn bør digitaliseres og hvilke bør ikke digitaliseres?*

Alle trinnene i søknadsprosessene kan dra nytte av digitalisering. Det er særlig viktig å tilby god informasjon på nav.no som informerer om hvilke ytelser som er tilgjengelige, hvilke betingelser som gjelder, og hva den enkelte kan ha krav på (trinn 1). Informasjonen må være tilgjengelig på norsk og andre språk. Nav.no må presentere lettforståelig informasjon om hvordan søknadsprosessen ser ut (trinn 2). Å tilby tilpasset informasjon til innbyggerne i de tidlige fasene kan også bidra til å redusere antallet henvendelser senere i prosessen. Når innbyggerne bedre forstår kriteriene og hvordan søknadsprosessen ser ut, kan dette bidra til å redusere antallet søknader fra personer som ikke faktisk har krav på ytelser. Det kan også redusere antallet mangelfulle søknader og misforståelser av vedtak som fattes.

Innbyggere som venter på svar fra NAV (trinn 3), vil ha stor nytte av bedre digitale løsninger som informerer om status. Innbyggerne bør kunne logge seg inn på nav.no og se estimert tid før saken blir ferdigbehandlet.

Det er viktig å tilby muligheten for personlig kontakt, særlig i trinn 1 og 2. Selv om informasjonen på nettsiden forbedres, vil mange innbyggere alltid ha behov og ønske om personlig veiledning og dialog. Når innbyggerne søker om en ytelse (trinn 2), bør det være mulig å søke på papir for de innbyggerne som ikke klarer eller ikke ønsker å søke digitalt. Det er viktig å tilby personlig kontaktmuligheter for å hjelpe innbyggere som ikke forstår hva de skal gjøre eller foretrekker personlig assistanse ved bruk av digitale løsninger. Basert på våre analyser foreslår vi å vurdere et forpliktende møte tidlig i prosessen for innbyggere som ikke klarer seg selv.

Dette kan medføre at flere vil kunne bruke de digitale selvbetjeningsløsningene på egen hånd senere.

### *Anbefalinger for NAV sin kanalstrategi*

I tillegg til de anbefalingene som er knyttet til enkelte tjenester eller trinn i søknadsprosessen har vi utviklet anbefalinger for NAV sin kanalstrategi og utforming av digitale selvbetjeningsløsninger på et mer generelt nivå.

- *Gi innbyggere bedre tilbakemeldinger underveis.* Det er viktig for innbyggerne å vite status på søknaden sin, få forklaring på hvorfor det ikke skjer noe på dette stadiet, og å vite hva som skjer i nær fremtid. Forbedra tilbakemeldinger er viktige gjennom hele søknadsprosessen. Når innbyggerne leverer informasjon til NAV-ansatte på papir, gir ansatte ofte allerede en vurdering av om informasjonen er korrekt. Det samme bør også være mulig for digitale selvbetjeningsløsninger med en automatisk sjekk og digital bekreftelse om at informasjonen og dokumentasjonen er tilstrekkelig, eller om det er mangler som må rettes opp.
- *NAV bør vurdere om brukere som oppsøker NAV-kontoret skal tilbys ansikt-til-ansikt-møter fremfor å henvises direkte til digitale selvbetjeningsløsninger.* Mange innbyggere kommer til NAV-kontoret fordi de av ulike grunner mislykkes med å benytte digitale løsninger. Der blir de ofte henvist til å benytte selvbetjeningsløsninger uten tilstrekkelig kontroll av deres digitale kompetanse. Et kartleggingsmøte vil være tidsbesparende for å unngå å svare på de samme spørsmålene gjentatte ganger. Slike møter kunne også bidra til å bygge grunnleggende digital kompetanse, bedre forståelse for prosessene som ligger bak, og større tillit til NAV.
- *Digitale løsninger bør designes for større grad av fleksibilitet.* Flere opplever at de må benytte papirbaserte løsninger fordi de digitale ikke tilbyr den nødvendige fleksibiliteten. Digitale løsninger krever ofte at alle spørsmål må besvares og at svarene må være entydige. Ofte er det ingen mulighet til å legge til informasjon som innbyggerne anser som viktig for å forklare komplekse livssituasjoner. Ved å tilby større grad av fleksibilitet, hvor for eksempel enkelte felt kan være åpne eller hvor det er mulig å lette til fritekst, vil flere kunne benytte seg av digitale løsninger enn det som er tilfellet i dag.
- *NAV kan vurdere å omformulere ordlyden knyttet til konsekvenser av å gjøre feil.* Tillit mellom innbyggere og NAV er et gjennomgående tema. Mange føler en frykt for å gjøre feil eller gi feilinformasjon og frykter å måtte stå til rette for disse feilene uten å egentlig forstå hva de har gjort galt. Det kan være hensiktsmessig å omformulere disse meldingene eller tilby større rom for innbyggere å gjøre feil uten at konsekvensene oppleves som så alvorlige.
- *Tilby informasjon om ytelsene på en enkel og forståelig måte.* Spesielt for økonomisk sosialhjelp er informasjonen på nettsidene og søknadsskjemaene vanskelig å forstå, spesielt for innbyggere i vanskelige livssituasjoner. Å presentere informasjon på en enkel måte, for eksempel gjennom videoer og på flere språk, kan bidra til å redusere informasjonsoverbelastning for innbyggere og nå brukergrupper som sliter med norsk språk.
- *Kontinuerlig fokus på klart språk og forenkling av tjenestene.* NAV kunne med relativt enkle grep forenklet språket for å forenkle hverdagen for den enkelte bruker. Bedre forklaringer

av begrepene kan redusere usikkerhet hos brukerne, skape større trygghet i prosessen og føre til færre henvendelser til NAV.

- *Det er behov for bedre digitale løsninger for mobile plattformer.* Unge, som er storforbrukere av mobile tjenester, forteller oss at det er terskel for dem å få tilgang til og å benytte PC-baserte systemer. Løsninger slik som skjermdeling, som både ansatte og innbyggere vi har snakket med opplever som nyttige, fungerer ikke tilfredsstillende via mobile løsninger. Det er behov for bedre tjenester for mobile plattformer.

Gode sosiale velferdstjenester bør utvikles på en måte som kombinerer både digitale og analoge kanaler. Det er ikke snakk om enten/eller, men et mangfold av løsninger som kan bidra til å løse innbyggernes behov i møte med ulike ytelsesområder med ulike steg. Komplekse, heterogene offentlige tjenester bør utvikles med tanke på innbyggernes ulike erfaringer, kunnskaper og livssituasjoner.

### *Praktiske implikasjoner, kort oppsummert*

De viktigste budskapene fra vårt prosjekt kan oppsummeres i følgende punkter:

**Innbyggernes livssituasjoner, prosesstrinn og ytelsesegenskaper påvirker egnethet for digitalisering.** Vi argumenterer at innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger, trinnet i søknadsprosessen de befinner seg i samt egenskaper ved en ytelse må ses samlet for å få en helhetlig forståelse for innbyggernes kanalbruk og dermed for å forstå muligheter og begrensninger som ligger til grunn for utvikling av digitale selvbetjeningsløsninger.

**Digitalisering er ikke snakk om enten/eller, det vil være et behov for kanalmangfold og utvikling av hybride løsninger.** Det er viktig å forstå at digitale og analoge kanaler ikke utelukker hverandre og ikke konkurrerer med hverandre. Innbyggerne har ofte behov for å bruke flere kanaler samtidig eller etter hverandre i løpet av en søknadsprosess. Derfor er det behov for bedre integrering av ulike kanaler slik at innbyggere kan få konsistente svar og behandling selv når de benytter seg av flere kanaler i samme tjenesteforløp. I de fleste tilfeller vil det være et vedvarende behov for personlige møter. Det er viktig at NAV signaliserer til sine brukere at de faktisk har frihet til å velge mellom kanalene. Det betyr også at NAV bør fokusere på kontinuerlig forbedring og integrering av alle kanalene og ikke bare prioritere de digitale.

**Universelle løsninger administrert på nasjonalt nivå med høy grad av registerdata er vel egnet for utvikling av digitale selvbetjeningsløsninger.** Dette er faktorer som i stor grad peker i retning av høy grad av digitalisering. Tjenester som administreres av stat og kommune, hvor innbyggere selv må levere mye dokumentasjon, er mindre egnet. Paradoksalt nok er det for slike tjenester (økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler) det er grunn til å anta at brukerne kunne tjent mest på automatisering og tjenester som reduserer byrden for den enkelte.

**Behov for menneskelig kontakt er størst tidlig i prosessene.** Særlig i begynnelsen av søknadsprosessen trenger noen innbyggere et personlig møte. Det er behov for veiledning for å forstå hvilke ytelser som kan være aktuelle ut fra den situasjonen den enkelte befinner seg i. NAV mottar mange henvendelser fra personer som trenger generell hjelp til å fylle ut søknadene, i situasjoner hvor de digitale søknadsskjemaer ikke passer situasjonen de er i, eller rett og slett for å få bekreftet at det de har gjort er riktig.

**Ventefasen egner seg godt for bedre digitale tjenester.** Det bør være mulig å gi søkerne bedre informasjon om hva som skjer og forventet fremdrift i den tiden det tar for NAV å behandle søknadene som er sendt inn. Det er viktig for innbyggere, spesielt for dem som er svært avhengige av å få støtte fra NAV, å ha informasjon om fremdrift og når de kan forvente å få beskjed. Innbyggere som venter på svar fra NAV, vil dra stor nytte av digital selvbetjening hvor informasjonen om statusen tilbys digitalt.

## Sentrale begreper<sup>1</sup>

**Automatisering** beskriver bruken av maskiner til å utføre arbeid som tidligere ble utført av mennesker. Offentlige myndigheter bruker automatisering til flere formål, særlig til datautveksling og saksbehandling.

Ved å legge til grunne et **brukerperspektiv** ser en på tjenester og behov ut fra brukerens ståsted i stedet for tjenesteleverandørens.

**Digital først** beskriver en strategi der myndighetene ønsker at innbyggerne primært skal bruke digitale kommunikasjonskanaler og selvbetjeningsløsninger til å søke etter informasjon og tjenester.

**Digitale kanaler** er en fellesbetegnelse for kommunikasjonskanaler som utveksler informasjon digitalt. Digitale kanaler bruker vanligvis Internett til å overføre informasjon. Eksempler på digitale kanaler er e-post, nettsider, tekstmeldinger, chat og digitale selvbetjeningsløsninger.

**Digital selvbetjening** omfatter innbyggeres arbeid med å få tilgang til offentlige tjenester gjennom digitale kanaler direkte uten å interagere med NAV-ansatte. Dette betyr vanligvis at det ikke er direkte interaksjon mellom innbyggere og frontlinjemedarbeidere.

**Digitalisering** beskriver teknologiske og organisatoriske prosesser som gjør det mulig å utføre arbeidsoppgaver digitalt.

**Kanalstrategi** beskriver hvordan en organisasjon ønsker å få brukerne til å bruke bestemte kanaler til bestemte formål. De siste årene har offentlige organisasjoners kanalstrategier hatt søkelys på å flytte innbyggerne fra tradisjonelle til digitale kanaler.

**Kanalbruk** beskriver hvordan brukerne benytter kanaler til ulike oppgaver. Studier har vist at brukerne ofte benytter flere kanaler til de samme oppgavene, enten samtidig eller etter hverandre.

**Kanalvalg** beskriver hvilke hensyn brukerne tar når de velger kommunikasjonskanaler for spesifikke oppgaver. Flere faktorer påvirker valg av kanaler, blant annet type oppgave, brukerens ferdigheter og bakgrunn og situasjonen.

**Offentlig tjenester** er definert som tjenester levert av offentlige organisasjoner til innbyggerne, både kollektivt og individuelt, enten direkte eller ved å finansiere private tilbydere.

Begrepet **tjeneste** beskriver prosessen der en tjenesteleverandør leverer noe til en kunde. Offentlige myndigheter bruker i økende grad selvbetjening, der innbyggerne kan søke etter informasjon og søke om ytelser via Internett og digital selvbetjening. I denne sammenhengen er tjenesten myndighetenes informasjon og kommunikasjon via ulike kanaler som telefon og nettsider samt utvikling og drift av selvbetjeningsløsninger.

---

<sup>1</sup> Kilde: Oxford Advanced Learner's Dictionary 8<sup>th</sup> Edition; Rønning, R., & Solheim, L. J. (1997). Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren. Oslo: Universitetsforlaget

Vi bruker begrepet **ytelser** som en fellesbetegnelse for det innbyggerne søker offentlige myndigheter om. Det dreier seg vanligvis om økonomiske ytelser som alderspensjon og foreldrepenger, men det kan også dreie seg om fysiske gjenstander som for eksempel hjelpemidler.



# 1 Prosjektbakgrunn

I de senere årene har offentlig sektor i økende grad satt søkelys på å utvikle digitale selvbetjeningsløsninger. Målet er todelt: å øke effektiviteten for offentlige organisasjoner samtidig som tjenestekvaliteten for innbyggerne forbedres. Ved å tilby tjenester digitalt, hvor oppgaver delegeres fra saksbehandlere til innbyggere gjennom selvbetjeningsapplikasjoner, kan offentlige organisasjoner oppnå betydelige effektivitetsgevinster (Madsen et al. 2022). Dette frigjør tid for saksbehandlere slik at de kan fokusere mer på komplekse enkeltsaker som krever skjønnsmessig vurdering. Samtidig bidrar automatisering av tjenester til bedre dataintegritet og reduserer antall feil (Kernaghan 2013). Innbyggere og bedrifter får også enklere tilgang til informasjon og tjenester, uavhengig av åpningstider og lokasjoner (Lindgren et al. 2019).

Norsk offentlig sektor har prinsipp om «digital først», som innebærer at alt som kan gjøres digitalt, bør gjøres digitalt. Dette prinsippet reflekteres i nasjonale strategier for offentlig sektor (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 2019). Digitaliseringen i NAV har ført til en reduksjon i bruk av papirbaserte løsninger, økt standardisering og mer digital interaksjon som erstatning for ansikt-til-ansikt-kommunikasjon. Målet er å tilby digitale tjenester og automatiserte prosedyrer som er skreddersydd for brukerens behov (NAV 2021). Det er imidlertid viktig å merke seg at selv om Norge følger prinsippet om «digital først» og oppfordrer innbyggere til å bruke digitale selvbetjeningsløsninger, har innbyggerne fremdeles mulighet til å velge analoge kanaler dersom de foretrekker det.

Data fra NAV og andre offentlige instanser indikerer en økning i bruk av digitale kanaler de siste årene, selv om tradisjonelle kanaler fortsatt er mye brukt. Dette er tilfellet til tross for at nav.no tilbyr informasjon som svarer på mange av innbyggers spørsmål. Fra et organisatorisk synspunkt kan mange henvendelser virke unødvendige. Studier viser at innbyggere med høy digital kompetanse fortsatt benytter seg av tradisjonelle offline-kanaler for å kontakte NAV, og mange bruker flere kanaler gjennom en tjenesteprosess (Pieterse and Ebbens 2020). NAV rapporterer at kun 15% av sine brukere er helt selvbetjente, mens omtrent 82% av dem har hatt kontakt med en NAV-medarbeider minst én gang det siste året (NAV 2022). Denne situasjonen er ikke unik for NAV eller for Norge. Selv i Danmark, hvor digital selvbetjening er obligatorisk, fortsetter innbyggerne å bruke tradisjonelle kanaler for å kontakte offentlig sektor (Madsen et al. 2019).

Det er flere grunner til at innbyggere ikke benytter selvbetjeningsløsninger i større grad. Forskning viser at det er en utfordring å digitalisere og transformere offentlige tjenester til brukervennlige selvbetjeningsløsninger. Digitale løsninger kan være forvirrende og vanskelige å forstå. Innbyggere har ofte behov for informasjon eller forklaringer om en offentlig tjeneste. I tillegg utfører saksbehandlere oppgaver som innbyggere ikke kan eller vil gjøre selv (Madsen et al. 2019; Bratteteig and Verne 2012). Innbyggere mangler ofte nødvendige ferdigheter for å forstå oppgaven eller språket som brukes. De har ikke alltid tilstrekkelig digital kompetanse, kan være stresset eller mentalt ute av stand til å bruke slike tjenester, eller de ønsker å få bekreftelse fra et menneske om at det de gjør er riktig. Innbyggere er ikke en homogen brukergruppe, men varierer i alder, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn, samt digital og

administrativ kompetanse (Ebbers et al. 2016b). Derfor oppfatter forskjellige innbyggere den samme offentlige tjenesten på ulike måter.

Optimismen som har preget forskning og politikk i forbindelse med digital forvaltning kan ha ført til at vi har oversett spørsmålet om alle offentlige tjenester er egnet for digitalisering og selvbetjeningsapplikasjoner. Offentlige tjenester er ikke ensartede, men har forskjellige egenskaper som kan påvirke hvor godt de passer for digitale løsninger. I tillegg består tjenester av forskjellige trinn som innbyggere må gjennomgå, som kan være ulikt egnet for implementering av digitale løsninger.

I dette prosjektet har vi fokusert på innbyggernes erfaringer med å interagere med NAV gjennom forskjellige kanaler. Vårt forskningsspørsmål er: ***Hvilke tjenester – eller deler av dem – er egnet for digitale selvbetjeningsløsninger fra et innbyggerperspektiv?***

For å besvare dette spørsmålet har vi gjennomført forskjellige empiriske og konseptuelle analyser. Vi begynte med å identifisere de offentlige tjenestene der innbyggerne i større eller mindre grad bruker digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler. Dette dannet grunnlaget for hvilke tjenester vi valgte å sette søkelys på videre i prosjektet. I samarbeid med innbyggerne og NAV identifiserte vi deretter egenskaper som er viktige for innbyggernes oppfatning av den offentlige tjenesten. Vi bruker denne innsikten til å analysere hvordan forskjellige innbyggere oppfatter de utvalgte offentlige tjenestene, og hvordan deres oppfatning av tjenestene er relatert til deres valg av kanal. Som et resultat av denne kartleggingen identifiserer vi hvilke tjenester – slik de er oppfattet av innbyggerne – som er egnet for digitalisering.

Denne rapporten gir en oppsummering av våre viktigste funn. I kapittel 2 presenterer vi et utvalg fra litteraturen som har vært bakgrunn for vår forskning. I kapittel 3 gir vi en presentasjon av vår metodiske tilnærming og det empiriske grunnlaget. Vi går deretter videre til å beskrive de fire områdene vi har konsentrert oss om – alderspensjon, økonomisk sosialhjelp, foreldrepenger og hjelpemidler. I kapittel 5 presenterer vi empiriske funn knyttet til innbyggernes bruk av kanal og deres erfaringer med samhandling med NAV. Dette gir grunnlag for å utvikle konsepter som forklarer innbyggernes kanalbruk. Det inkluderer innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn (6.1), en prosessmodell for søknadsprosessen (6.2), og egenskaper ved ytelsene og organisatoriske faktorer (6.3). Våre funn danner grunnlaget for anbefalingene vi presenterer i kapittel 7. Anbefalingene belyser hvilke tjenester som er (eller ikke er) egnet for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv (7.1), hvilke trinn i søknadsprosessene som er bedre eller mindre godt egnet for digitalisering (7.2) og mer overordnende og generelle forslag til NAV sin kanalstrategi (7.3). Vi avslutter rapporten med en konklusjon i kapittel 8 og identifiserer behovene vi ser for fremtidig forskning på digitalisering av NAV sine tjenester.

## 2 Bakgrunns litteratur

Prosjektet vårt setter søkelys på innbyggernes perspektiv. Derfor tar vi utgangspunkt i litteratur som diskuterer innbyggernes rolle og benytter det som utgangspunkt for å diskutere muligheter og utfordringer ved å utvikle digitale selvbetjeningsløsninger for offentlige tjenester. Som bakgrunn for prosjektet oppsummerer vi her litteratur som kan handle om innbyggernes utfordringer ved å belyse kjennetegn ved **sårbare innbyggere**, en gruppe som ofte er avhengig av å få støtte fra NAV. Så peker vi på utfordringer og konsekvenser i møte med offentlige tjenester ved å trekke inn litteratur knyttet til hvilke **administrative byrder** innbyggere opplever i møte med det offentlige. Hva som kjennetegner **møtene mellom den enkelte og det offentlige** (the public encounter) er sentralt for å forstå hvordan tjenester kan digitaliseres. Det samme er forståelsen for hvordan **innbyggere kan ses på som med-produsenter av offentlige tjenester** (co-production). Ved å rette blikket mot det digitale, avslutter vi litteraturgjennomgangen med å diskutere begrepet **digital selvbetjening**, og å reflektere over de konsekvensene dette har for brukerne av slike tjenester. Litteraturgjennomgangen i denne rapporten er et utdrag av litteraturen som vi har brukt i prosjektet, og vi henviser til våre publiserte artikler (se liste i kapittel 8) for en mer detaljert gjennomgang.

**Sårbare innbyggere** kjennetegnes ved at de kan være mer utsatt enn andre for å oppleve fysisk eller psykisk press eller skade, noe som setter dem i sårbare livssituasjoner (Løberg 2022). Dette kan være et resultat av politiske, økonomiske eller sosio-politiske faktorer i innbyggernes hverdag, eller faktorer knyttet til kompetanse, alder, kjønn, etnisitet, seksuell orientering og sosio-økonomisk status (Shier et al. 2011). Enkelte grupper er mer utsatt. Dette kan være eldre (Lee and Porumbescu 2019), immigranter (som ofte har utfordringer knyttet til språk), personer med manglende utdanning eller som står utenfor arbeidslivet, personer med helseutfordringer og personer som har små eller manglende sosiale nettverk (Helsper and Reisdorf 2017). Sårbarhet er ofte et resultat av den spesifikke situasjonen den enkelte befinner seg i, noe som medfører at dette kan endre seg over tid (Beckett 2006).

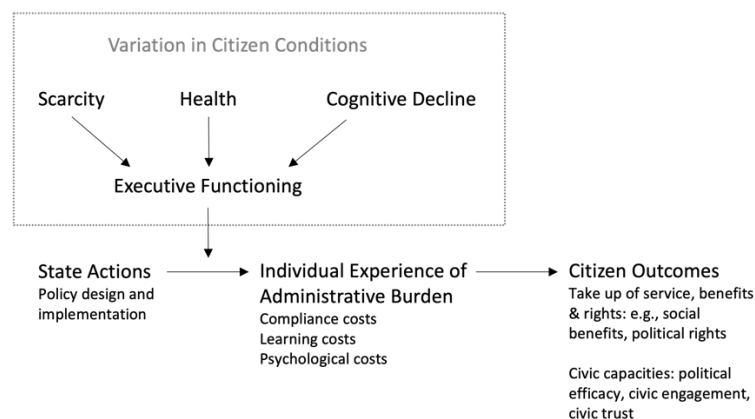
I praksis vil mange oppleve å stå i en sårbar posisjon over lengre tid på grunn av sosio-økonomiske faktorer som begrenser deres tilgang til offentlige gode og rettigheter. I vår sammenheng kan vi snakke om administrativ sårbarhet. Dette kjennetegnes av begrensede muligheter for å få tilgang til offentlige tjenester som et resultat av interne og eksterne faktorer i den enkeltes liv. Ofte henger dette sammen med digital sårbarhet (Ranchordas and Scarcella 2021).

Sårbare innbyggere har ofte problemer med å benytte digitale selvbetjeningsløsninger (Larsson 2021). Forskning knyttet til digitale skiller (van Dijk 2005), digital ekskludering (Larsson 2021), og digital ulikhet (Schou and Pors 2019) er opptatt av hvilke risiko og negative konsekvenser sårbare innbyggere står overfor i møte med den økte digitaliseringen av offentlige tjenester. Ofte bygger digitalisering på en forventning om at det finnes «standard»-innbyggere (Ranchordas and Scarcella 2021), noe som kan medføre negative konsekvenser for alle som har mer spesielle behov (Larsson 2021). Forskningen peker på at sårbare innbyggere, som ofte har størst behov for fleksible løsninger og offentlige ytelser, benytter digitale selvbetjeningsløsninger i mindre grad enn andre (Lee and Porumbescu 2019). I verste fall betyr dette at

digitale selvbetjeningsløsninger kan bidra til å sementere sosio-økonomiske forskjeller og ekskludere utsatte grupper som ofte er marginalisert fra før (Schou and Pors 2019). Som en konsekvens kan økt bruk av digitale selvbetjeningsløsninger resultere i nye barrierer og økt utenforskap for innbyggere som mangler administrativ og digital forståelse (Ranchordas and Scarcella 2021; Hjelholt and Schou 2019).

For å bedre forstå innbyggernes møter med offentlig sektor retter vi søkelys på litteratur knyttet til **administrative byrder**. Administrative byrder referer til i hvilken grad personer opplever byrder i møte med offentlige tjenester (Herd and Moynihan 2019). Begrepet ble først benyttet til å forklare offentlige ansattes opplevelse av å utføre sine oppgaver, før fokus ble satt på innbyggernes byrder i møte med offentlig tjenester. I de senere år er begrepet benyttet til å belyse digitalisering av offentlig sektor (Madsen et al. 2022; Larsson 2021).

Administrative byrder er knyttet til tre hovedkomponenter. *Opplæringskostnader* (learning cost) relaterer seg til hvor mye tid og ressurser den enkelte må investere for å forstå hvordan tjenesten virker, hvilke betingelser som er til stede og hvordan en får tilgang til ytelsen. *Etterlevelseskostnader* (compliance cost) betegner de ressurser og arbeidet innbyggere må bidra med, f.eks. ved å levere inn dokumenter og respondere på forespørslers. *Psykologiske kostnader* (psychological cost) betegner de negative psykologiske effekter (stress, frustrasjon og stigma) som kan oppstå som en følge av å måtte søke om offentlige ytelser (Herd and Moynihan 2019).



**Figur 1: Kognitivt funksjonsnivå og administrative byrder**

Basert på (Christensen et al. 2020 i Heggertveit et al. 2022)

Herd og Moynihan (2019) argumenterer for at ressurser slik som penger, sosiale nettverk, intelligens, helse og utdanning påvirker vår opplevelse av administrative byrder. Dette henger også sammen med kognitivt funksjonsnivå og dermed evne til å til å planlegge, forutse fremtidige konsekvenser, styre oppmerksomheten der det trengs, håndtere komplekse situasjoner og tilpasse seg endrede krav i hverdagen (Stubberud u.å.). Slike egenskaper er essensielle for å identifisere, forstå og benytte offentlige tjenester. Vår kognitive funksjonsevne påvirkes av opplevd knapphet (scarcity) på ressurser som trengs, slik som penger, tid eller sosialt nettverk, helseutfordringer (health), slik som mentale problemer, depresjon og bruk av medikamenter, og kognitive begrensninger (cognitive decline) for eksempel knyttet til høy alder. Christensen

et al. (2020) oppsummerer hvordan kognitivt funksjonsnivå påvirker den enkeltes opplevelse av administrative byrder som igjen påvirker vår tilgang til offentlige tjenester (se Figur 1).

Digitale selvbetjeningsløsninger er utviklet for å erstatte eller komplementere andre former for møter og utveksling mellom innbyggere og det offentlige. I dette prosjektet baserer vi på litteratur knyttet til begrepet **the public encounter (møter mellom den enkelte og det offentlige)**. Slike møter kan defineres som «*interaksjonen og kommunikasjonen som foregår mellom innbyggere og offentlig ansatte for å få utført nødvendige ærend*» (Goodsell 1981). Basert på Goodsells forståelse av *public encounter* bruker vi fire karaktertrekk som kjennetegner møtene mellom innbyggere og det offentlige. Disse er: 1) Format (*nature*) og formål med møtet (utveksling av informasjon, utførelse av en ytelse eller en form for kontroll, 2) kommunikasjonsform og kontekst (ansikt til ansikt, telefon, brev og ulike digitale løsninger, som oftest finner sted online eller på offentlig kontor), 3) hovedaktører involvert (innbyggere og profesjonelle, som oftest med et tydelig skille mellom dem) og 4) hvem som initierer møtet, møtets lengde og resultat.

Lindgren et al. (2019) tok utgangspunkt i dette arbeidet for å karakterisere hva som kjenner tegner digitale møter mellom det offentlige og dens innbyggere (se Tabell 1). Tabellen peker på hva som endres når møtene digitaliseres. Digitaliserte løsninger frigjør møtet fra fastlagt sted, tid og rom. I tillegg legger design av de digitale løsningene føringer for slike møter. Ved avansert bruk av teknologi og innføring av autonome beslutningssystemer vil teknologien i seg selv (den digitale artefakten) bli en aktiv aktør som påvirker selve møtet (Lindgren et al. 2019).

**Tabell 1: Karaktertrekk ved tradisjonelle og digitale møter**

Aspect	Traditional public encounter	Digital encounter
<b>Nature and purpose of encounter</b>	Exchange information. Service provision. Control or constraint.	Exchange of information. Service provision. Control or constraint.
<b>Communication form and setting</b>	Form: Letter, telephone call, office visit. Typical setting (place): in a citizen's home, a government office, or an institutional building.	Form: digital channels (e.g., websites, e-mail, IP telephony or video, chat, social media, mobile apps, etc.). Typical setting (place): anywhere with Internet access.
<b>Central actors involved</b>	Public official (executive or administrative personnel) and citizen.	Self-service for citizens downplays the role of the public official. The public official can be completely replaced by digital technology. Providers and designers of technology are influential actors.
<b>Initiation, duration, and scope</b>	Can be initiated by either actor (public official or citizen). Typically restricted to office hours. Can differ along longitudinal and lateral dimensions.	Can be initiated by either actor (public official or citizen), though typically by the citizen. Initiation may also be automated, without the involvement of human actors. Can also differ along longitudinal and lateral dimensions.

Basert på (Lindgren et al. 2019)

En annen faktor som endrer seg når disse møtene digitaliseres er oppfattelsen av **innbyggere som mulige med-produsenter av offentlige tjenester**. Med et slikt perspektiv er ikke innbyggere bare konsumenter av en tjeneste, men er aktiv bidragsyter til å definere hva som trengs,

med-produsenter i utvikling og design, og aktiv i å evaluere og forbedre tjenesten (Radnor et al. 2014). I litteraturen benyttes begrepet «co-production» om tjenester hvor utviklerens og innbyggernes ressurser benyttes til å utvikle en tjeneste som i størst mulig grad ivaretar ulike krav til interaksjon og samhandling (Ostrom 1996). For å lykkes med dette må innbyggerne ha nødvendige kunnskap, kompetanse og ressurser tilgjengelig. Uten at dette er på plass kan en slik tilnærming føre til dårligere tjenester, hvor utviklere og det offentlige beholder kontroll over prosessen. Skal man lykkes med å involvere innbyggere på en god måte, må innbyggernes bidrag fasiliteres på en aktiv måte slik at dette ikke kun blir en passiv involvering uten reell innflytelse (Osborne et al. 2013). Det er en tydelig trend å forsøke å involvere innbyggere på en mer aktiv måte, noe som øker kravene til innbyggernes kompetanse og vilje til å ta på seg en mer aktiv rolle enn før (Madsen et al. 2022).

Innbyggernes rolle som med-produsent og aktiv deltaker i prosessen kommer klart til uttrykk i møte med **digitale selvbetjeningsløsninger**. Offentlig sektor promoterer slike løsninger i økende grad for å bli mer effektive, redusere kostnader og å utvikle mer innbygger-orienterte tjenester (Madsen and Kræmmergaard 2015). Slike tjenester kjennetegnes ved at brukere interagerer med offentlige tjenester uten å være i kontakt med offentlige ansatte. I praksis medfører dette fravær av direkte kontakt mellom innbyggere og ansatte, noe som resulterer i færre ansikt-til-ansikt-møter og reduserte muligheter for å knytte personlig kontakt (Chang 2011).

I møte med digitale selvbetjeningsløsninger endres forventningene og kravene til den enkelte innbygger. Ansvar for arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av offentlige ansatte flyttes over på innbyggerne (Skaarup 2020). Dette kan bidra til å redusere arbeidsbyrden for offentlig sektor ved å pålegge innbyggere ansvar for oppgaver de ikke hadde fra før (Breit and Salomon 2015). Målet er å redusere behovet for kostbare kommunikasjonskanaler slik som ansikt-til-ansikt-møter eller anrop via telefon. Samtidig må innbyggere som ikke har den nødvendige kompetansen til å ta på seg en slik rolle ofte søke hjelp via andre kanaler. Dette bidrar til økte kostnader og merarbeid for organisasjonen. Ofte fører det til at enkelte må benytte flere kanaler ved å ringe eller oppsøke NAV etter først å ha forsøkt å benytte selvbetjeningsløsninger (Heggertveit et al. 2022).

Alt dette fører til et økende behov for å forstå innbyggernes behov i møte med digitale selvbetjeningsløsninger, og for å forstå hvilke muligheter (og utfordringer) dette gir for å redusere flerkanal-strategier (Madsen et al. 2019) og å designe slike løsninger som adresserer innbyggernes behov (Chatfield and Alanazi 2013).

## 3 Datagrunnlag og metode

Vårt forskningsspørsmål *Hvilke tjenester – eller deler av dem – egner seg for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv?* ble konkretisert gjennom fire delspørsmål som hver ble behandlet i en egen arbeidspakke (se kapitler 3.2-3.5):

1. Hvilke offentlige tjenester skaper den høyeste og henholdsvis laveste trafikken i digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler?
2. Hvordan kan innbyggernes oppfatninger av offentlige tjenester forstås og analyseres?
3. Hvordan kan vi forklare innbyggernes kanalbruk?
4. Hvilke offentlige tjenester egner seg for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv?

### 3.1 Oversikt over innsamlede data

Gjennom prosjektet benyttet vi oss av en rekke forskjellige metoder og datakilder (se Tabell 2). Dette inkluderer dokumentanalyse av NAV sine policydokumenter, rapporter og tekster på hjemmesiden, kvantitative analyser av kanaltrafikk, NAV sine brukerundersøkelser, hermeneutisk litteraturanalyse og konseptuell utvikling. Vi gjennomførte intervjuer og observasjoner blant innbyggere og intervjuer med frontlinjemedarbeidere, saksbehandlere, veiledere, designere og ledere i NAV. Vi intervjuet også eksterne aktører, ergoterapeuter og representanter for brukerforeninger, og holdt workshops med innbyggere og designere.

Tabell 2: Oversikt over datainnsamling

Metode	Antall deltakere	Brukt i arbeidspakke
Dokumentanalyse	-	Alle
Analyse av kanaltrafikk og personbrukerundersøkelsen	-	AP1
Intervjuer og workshops med NAV-ledere, veiledere, saksbehandlere, frontlinjemedarbeidere, designere og eksperter	73	Alle
Hermeneutisk litteraturanalyse og konseptuell utvikling	-	AP2
Intervjuer og observasjoner med innbyggere på NAV-kontor	69	AP2, AP3
Intervjuer med innbyggere via telefon	15	AP3
Intervjuer med frontlinjemedarbeidere på NAV Kontaktsenter	11	AP3
Intervjuer med ergoterapeuter og brukerrepresentanter	9	AP3
Workshops med innbyggere	17	AP4

### 3.2 Analyse av kanaltrafikk (Arbeidspakke 1)

*Spørsmål: Hvilke offentlige tjenester skaper den høyeste og henholdsvis laveste trafikken på digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler?*

Målet med arbeidspakke 1 var å identifisere de ytelsesområdene vi skulle konsentrere oss om videre. Vi valgte ut områder basert på prinsippet om «maximum variation sampling» langs to dimensjoner: digital søknadsfrekvens og kommunikasjon med innbyggerne.

Vi benyttet data fra NAV sine årlige personlige brukerundersøkelser (digital søknadsgrad, antall kontakter med NAV og antall kanaler brukt) samt NAV-data om kanaltrafikk

(innkommende telefonsamtaler, chat-meldinger og tekst-til-meldinger). Opprinnelig hadde vi tenkt å også inkludere mangelbrevstatistikk, men denne statistikken var ikke tilgjengelig.

Fire områder ble valgt ut: Foreldrepenger, alderspensjon, økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler. Disse ble kartlagt ved hjelp av dokumenter fra NAV, og intervjuer med frontlinjensatte og andre eksperter (designere, IT-utviklere osv.), samt en rekke oppfølgingsintervjuer med deltakerne for å validere våre funn og tolkninger.

**Tabell 3: Metoder og resultater i AP1**

<b>Metoder</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kvantitativ analyse av kanaltrafikk (nettstedsbesøk, chatforespørslers, telefonsamtaler, fysiske møter osv.)</li><li>• Kvalitative intervjuer med saksbehandlere og ledere</li><li>• Dokumentanalyse av NAV-rapporter og andre datakilder</li></ul>
<b>Resultater</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fordeling av tjenesteområder i henhold til digitaliseringsnivå og volumet av innkommende henvendelser fra innbyggerne</li><li>• Utvelgelse av de fire tjenesteområdene som skal undersøkes nærmere i prosjektet.</li></ul>

### 3.3 Innbyggernes oppfatning av offentlige tjenester (Arbeidspakke 2)

*Hvordan kan innbyggeres oppfatninger av offentlige tjenester forstås og analyseres?*

Arbeidspakke 2 hadde som mål å utvikle et analytisk verktøy for å kartlegge egenskapene til offentlige tjenester fra brukernes ståsted. Sentralt i arbeidspakke 2 var litteraturanalyser. Disse analysene ble supplert med empirisk materiale fra arbeidspakke 1 og 3 og validert gjennom workshops i arbeidspakke 4.

Vi gjennomførte en kvalitativ gjennomgang av litteraturen med det formål å identifisere forskjellige måter å karakterisere offentlige tjenester på. Ved å bruke en hermeneutisk tilnærming, som legger vekt på kontinuerlig engasjement og gradvis utvikling av en samling litteratur, har vi oppnådd økt forståelse og innsikt (Boell and Cecez-Kecmanovic 2014). Vi har analysert tidligere forskning for å (1) få en bedre forståelse av hvordan en typisk tjenesteprosess fungerer og utvikle en prosessmodell for å dele opp tjenesteprosessen i mindre trinn, (2) identifisere metoder for å analysere innbyggeres opplevelse av tjenesteprosessen og hvordan forskjellige kommunikasjonskanaler påvirker denne opplevelsen, og (3) utvikle et verktøy for å karakterisere forskjellige tjenester.

På bakgrunn av en innledende analyse ble det utviklet en overordnet modell for innbyggeres interaksjon i forbindelse med søknader om sosiale tjenester og tilskudd. Denne modellen danner grunnlaget for videre konseptutvikling som ble delt inn i flere deler, hvorav en del involverte utviklingen av en generell prosessmodell for å bryte ned interaksjonen i mer detaljerte trinn. Denne modellen er basert på litteratur om tjenester, offentlige tjenester, tjenestemodellering, kanalvalg og innbyggeres bruk av flere kanaler. Deretter ble modellen tilpasset de fire ytelsesområdene som er inkludert i prosjektet (presentert i kapittel 6.2).

En annen del av analysen undersøkte hvilke byrder som kan oppstå for innbyggere i interaksjon med offentlige tjenester. En grunnleggende antagelse for dette arbeidet, basert på våre tidligere studier, er at digitale kanaler kan pålegge noen innbyggere betydelige byrder mens de samtidig kan forenkle prosessen for andre. For å håndtere dette mer effektivt trengte vi



bedre analytiske verktøy. Dette er utviklet basert på litteraturen om administrative byrder (Herd and Moynihan 2018).

Arbeidspakke 2 resulterte i en konseptuell utvikling av de iboende trinnene og delene av tjenesteprosessen, og administrative byrder som kan oppstå for innbyggeren ved samhandling med offentlige tjenester. De konseptuelle bidragene ble deretter testet ut empirisk i arbeidspakke 3 og 4. For eksempel ble prosessmodellen validert under intervjuer med frontlinjemedarbeidere i arbeidspakke 4. Empiri fra andre arbeidspakker ble analysert ut fra perspektivet om administrative byrder.

Det samlede resultatet av arbeidspakke 2 er en bedre forståelse av hvilke egenskaper offentlige tjenester bør ha for å være egnet for digitalisering.

**Tabell 4: Metoder og resultater i AP2**

<b>Metoder</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Konseptuell litteraturanalyse av offentlig tjenesteegenskaper som er relevante for å forstå innbyggernes perspektiver på offentlig tjeneste</li><li>• Kvalitative intervjuer og workshops med innbyggere for å undersøke innbyggernes oppfatning av offentlige tjenesteegenskaper</li></ul>
<b>Resultater</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Detaljert forståelse for innbyggernes byrder ved offentlige digitale tjenester</li><li>• Et analytisk verktøy (konseptuelt rammeverk) for å karakterisere offentlige tjenester fra innbyggernes perspektiver</li></ul>

### 3.4 Innbyggernes kanalbruk (Arbeidspakke 3)

*Hvordan kan vi forklare innbyggernes kanalbruk?*

Målet med arbeidspakke 3 var å utvikle forklaringen for innbyggernes valg av kommunikasjonskanaler og deres opplevelse av dem og de utfordringene de møter, med spesielt fokus på digitale selvbetjeningsløsninger. Vi bygget videre på funnene fra AP2 og identifiserte ytterligere faktorer som spiller en rolle for innbyggernes kanalvalg.

I AP3 benyttet vi en kombinasjon av ulike empiriske metoder. Avhengig av hvilke kanaler som var tilgjengelige for en bestemt tjeneste, gjennomførte vi intervjuer med innbyggere som besøkte et NAV-kontor personlig, ringte, brukte nav.no eller benyttet seg av chat-funksjonen. I tillegg gjennomførte vi observasjoner ved NAV-kontorer og intervjuet veiledere, frontlinjemedarbeidere og ledere både ved NAV-kontorer og et NAV-kontaktsenter.

Vi gjennomførte deltakende observasjon på NAV-kontorer, for å forstå konteksten for våre funn (Musante DeWalt and DeWalt 2011). I tillegg observerte, dokumenterte og intervjuet vi innbyggere som kom til to ulike NAV-kontorer og som ringte til NAV. De gav oss en god innsikt i forbindelse med deres erfaringer med å samhandle med det digitale NAV og hva som var grunnen til at de besøkte kontorene (Hammersley and Atkinson 2019). I motsetning til tradisjonelle observasjonsmetoder der forskere forblir distanserte observatører, involverer deltakende observasjon aktiv deltakelse i aktivitetene til gruppen som blir studert. Vi hadde mange samtaler med NAV-ansatte, deltok i samspill eller rutiner på kontoret og ble involvert i det daglige livet som foregikk på NAV-kontorene. Disse observasjonene var både uformelle, dokumentert ved hjelp av feltjournaler, og formelle, dokumentert ved bruk av lyd- eller videopptak (Musante DeWalt and DeWalt 2011), avhengig av hva situasjonene tillot oss. Deltakende

observasjon tillot oss å få rike, kontekstualiserte innsikter som ikke er tilgjengelige på samme måte gjennom andre forskningsmetoder (Merriam and Tisdell 2016).

**Tabell 5: Metoder og resultater i AP3**

<b>Metoder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervjuer med innbyggere om deres bruk av ulike kommunikasjonskanaler (fysiske møter, telefon, nettsider osv.)</li> <li>• Observasjoner ved NAV-kontorer av interaksjonen mellom innbyggere og NAV-ansatte, samt selvbetjeningsstasjoner</li> <li>• Intervjuer med NAV-ansatte både på kontaktsentre og ved NAV-kontorer</li> </ul>
<b>Resultater</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oversikt over innbyggernes kanalbruk gjennom ulike trinn av offentlige tjenester</li> <li>• Detaljert forståelse av innbyggernes valg av kommunikasjonskanaler</li> <li>• Innsikt i innbyggernes utfordringer knyttet til digitale selvbetjeningsløsninger</li> </ul>

### 3.5 Tjenesters egnethet for digitale selvbetjeningsløsninger (Arbeidspakke 4)

*Hvilke offentlige tjenester egner seg for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv?*

Målet med arbeidspakke 4 var å validere funnene fra de tidligere arbeidspakkene. I tillegg utviklet vi anbefalinger om hvilke elementer som passer for digitale selvbetjeningsløsninger og hvilke som ikke gjør det. Dette ble gjort gjennom workshops med innbyggere og NAV-ansatte innenfor de fire ytelsesområdene.

Vi brukte workshops for å validere tidligere innsamlede forskningsdata ut fra perspektivene til brukere av NAV sine tjenester og eksperter og designere innenfor NAV. Vi refererer til denne tilnærmingen som «validerende workshops». De kan også ses på som et slags «fokusgruppeformat» med et fremtidsrettet fokus på hvordan digitaliseringen i NAV bør fortsette for å møte innbyggernes behov (Kitzinger 1995; Krueger and Casey 2015; Luttamäki 2014).

Workshopene som ble gjennomført digitalt eller fysisk ble nøye utformet for å skape meningsfullt engasjement og diskusjon blant deltakerne og for å validere nøyaktige funn i prosjektet (Boudreau et al. 2001; Creswell and Miller 2000). Deltakerne var eksperter innenfor sitt område og brukere med ekspertkunnskap om egne behov og et eksternt perspektiv på NAV sine tjenester (Bogner et al. 2010). Utvelgelsen ble gjort gjennom dialog med en representativ ekspert innenfor hver av våre fire tjenesteområder. Målet i workshopene var å oppmuntre til samarbeidsbasert analyse og tolkning av data. Totalt ble det gjennomført 11 workshops.

Under workshopene ble deltakerne introdusert for foreløpige funn som dannet grunnlag for gruppediskusjoner og idégenereringssesjoner. Valget av metoden workshops med et fremtidsrettet fokus skyldtes at metoden tilbyr en strukturert og deltakende tilnærming til å validere forskningsdata (Ørngreen and Levinsen 2017; Creswell and Miller 2000).

**Tabell 6: Metoder og resultater i AP4**

<b>Metoder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• «Future workshops» med innbyggere med ekspertkunnskap</li> <li>• Workshops med tjenstedesignere, produkteiere i NAV</li> </ul>
<b>Resultater</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anbefalinger om hvilke tjenester, eller deler av dem, som egner seg for digitalisering</li> <li>• Forslag til hvordan NAV sine digitale selvbetjeningsløsninger kan forbedres</li> </ul>

### 3.6 Etske vurderinger

Dette er et forskningsprosjekt som krever stor årvåkenhet rundt etiske vurderinger siden vi samlet inn data fra innbyggere om saker som kan ha stor betydning for deres liv. Dette gjelder i særdeleshet i våre observasjoner og rekruttering av respondenter som kom til NAV-kontorer. Etske hensyn ble ivaretatt ved bruk av informert samtykke, konfidensialitet og bruk av en etisk protokoll. Metoden innebar at vi måtte navigere komplekse etiske dilemmaer, særlig angående vår doble rolle som både deltakere og observatører (Hammersley and Atkinson 2019; Musante DeWalt and DeWalt 2011). Vår rolle som observatører ble stadig utfordret av innbyggere som ønsket vår hjelp. Det var i praksis umulig å ikke vise fortvilte innbyggere hvordan de skulle benytte systemene. I slike tilfeller sørget vi for å få aksept fra NAV-ansatte før vi hjalp respondentene. Vi har vært veldig opptatt av å formidle at vi ikke er en del av NAV og at vi ikke har noen som helst påvirkning på den enkeltes sak.

Vi har ikke samlet inn noen informasjon som kan identifisere dem vi intervjuet på NAV-kontorene (foruten lyd på lydopptak der hvor den enkelte godtok dette). Vi har altså ikke notert navn, telefonnummer eller annet som kan bidra til å spore personer. Respondentene fikk et tilfeldig nummer av oss og kontaktinformasjon for å kunne ta kontakt hvis de ønsket å trekke seg i etterkant. NAV-ansatte har heller ikke vært involvert i noen intervjuer med innbyggere som besøkte NAV. Flere intervjuer ble avbrutt og andre ble ikke tatt med etter en vurdering fra vår side. Dette var i tilfeller hvor vi var usikre på om respondenten forsto vår rolle og hva vi spurte om (på bakgrunn av språk og mentale utfordringer). Vi intervjuet heller ikke noen som kom til kontoret i følge med barn, som ofte var der for å tolke for foreldrene.

Innbyggere som ringte til NAV, ble rekruttert ved hjelp av ansatte på NAV sine kontaktsentre. Innringere (over 18 år) fikk spørsmål om de kunne tenke seg å snakke med oss. Hvis de var interesserte, fikk vi oversendt fornavn og telefonnummer. Også her valgte vi å ikke inkludere enkelte i tilfeller hvor vi var usikre på om konsekvensene av å delta var fullt ut forstått.

## 4 Presentasjon av de fire utvalgte ytelsesområdene

I prosjektets tidlige fase (arbeidspakke 1) identifiserte vi fire ytelsesområder. Disse er valgt ut for å representere ulike sider ved NAV sine tjenester. Tjenestene NAV tilbyr retter seg mot ulike aldersgrupper, har ulike forutsetninger for digitalisering og ulike krav til skjønnsmessig vurdering. For noen av disse ligger ansvaret på det kommunale plan mens andre er statlige. Noen tjenester påvirkes i stor grad av politiske vedtak, for eksempel endringer i støttebeløp eller krav til aktivitet. Andre tjenester er derimot underlagt lover og regelverk som i mindre grad endres over tid. Til slutt har vi valgt å ta med hjelpemidler. Dette er et område som på mange måter skiller seg ut fra de andre ytelsesområdene NAV tilbyr. Hjelpemiddelområdet krever spesifikke løsninger og tilpasninger, og vi ønsker å forstå hvordan dette kan påvirke digitaliseringen av denne tjenesten. Tabell 7 presenterer de fire ytelsesområdene.

**Tabell 7: Utvalg av de fire ytelsesområdene**

	Utstrakt bruk av digitale kanaler for å sende inn søknader	Lav bruk av digitale kanaler for å sende inn søknader
Mange henvendelser via tradisjonelle kanaler	<b>Foreldrepenger</b> (via telefon)	<b>Økonomisk sosialhjelp</b>
Noen henvendelser via tradisjonelle kanaler		<b>Hjelpemidler</b>
Få henvendelser via tradisjonelle kanaler	<b>Alderspensjon</b>	

### 4.1 Alderspensjon

Alderspensjon er en del av folketrygden og administreres av NAV. Det er en livsvarig statlig rettighet som tilbys til personer som har bodd eller arbeidet i Norge og som sikrer inntekt for alle pensjonister. Dette er det største rettighetsområdet som administreres av NAV. Ved utgangen av 2022 mottok 1 018 000 innbyggere alderspensjon, noe som utgjør omtrent en femtedel av den norske befolkningen (NAV 2023b). I 2022 var det 64 000 nye mottakere. Antallet mottakere vil øke ytterligere fremover på grunn av stadig flere eldre. I tillegg er det en økning i antallet mottakere som bor utenfor Norges grenser. Denne gruppen inkluderte 54 000 i 2022, en økning på 53% siden 2012 (NAV 2023b).

Innbyggere kan søke om alderspensjon fra de er 62 år frem til de er 75.<sup>2</sup> Ved fylte 67 år mottar potensielle mottakere informasjon om hvilke muligheter de har ved NAV. Alle oppfordres til å søke digitalt via nav.no, hvor det finnes informasjon om søknadsprosessen og kontaktinformasjon hvis hjelp er nødvendig. Kriteriene for hvem som kan motta støtte og hvor mye støtte de kan motta er objektive og uten skjønnsmessig vurdering. Støttebeløpet avhenger av flere faktorer, inkludert fødselsår, inntekt og antall år den enkelte har vært i arbeid. Alderspensjon kan kombineres med annen inntekt (innen gitte rammer) og mottak av andre støtteordninger.

Søknadsprosessen er utformet med tanke på mottakere som har visse fellestrekk, for eksempel å være norske, gift og ha bodd og arbeidet i Norge hele livet. Disse utgjør omtrent 70-90%

---

<sup>2</sup> Ordningen er under revisjon, noe som medfører ulike regler for ulike aldersgrupper. Vår beskrivelse er ment å gi et generelt bilde, uten å fange opp alle detaljer i de nye reglene.

av alle søkere, og NAV og andre offentlige aktører har omfattende registerdata om slike «standard»-brukere.

Kombinasjonen av objektive kriterier for tildeling av støtte og god tilgang til registerdata for de fleste som søker eller mottar slik støtte, gjør alderspensjon til et ideelt område for innføring av automatiske og proaktive tjenester. «Standard»-brukere har i dag tilgang til digitale løsninger, som forhåndsutfylte skjema og umiddelbar digital respons på søknader. Dette ser annerledes ut for mer atypiske søkere. De må ofte dokumentere at de faktisk har rett til å motta alderspensjon og sende inn mye dokumentasjon til NAV, og kan forvente at det tar måneder før de får svar på sine søknader. NAV forventer en økning i antall brukere som faller utenfor standardkategoriene fremover på grunn av økende globalisering, migrasjon og flere som ikke er gift.

Etter at søknaden om alderspensjon er godkjent, mottar innbyggere alderspensjon til de dør. Selv om lovgivningen knyttet til dette området er relativt stabilt, har det vært flere omfattende politiske reformer basert på endrede krav og demografiske forhold. Slike reformer krever endringer i NAV sine digitale løsninger og økt kompetanse blant NAV sine ansatte.

## 4.2 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig støtteordning som er ment å dekke levekostnader og nødvendig helsehjelp. Tildelingskriteriene gir rom for skjønn, der NAV sine saksbehandlere må vurdere hver enkelt sak individuelt basert på søkerens utgifter, inntekt, potensial for fremtidig inntekt og kommunens egne tildelingskriterier. I 2022 mottok 131 000 personer slik støtte. For 48 000 utgjorde dette deres hovedinntekt. I gjennomsnitt mottok støttemottakerne slik hjelp i fire måneder, ifølge Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå 2023b).

Voksne med lovlig opphold i Norge kan søke om økonomisk sosialhjelp. Dette er en tjeneste som tilbys av kommunene, og søknadene kan leveres digitalt via nav.no, per post ved å fylle ut en PDF eller ved å møte opp på det kommunale NAV-kontoret. NAV har tilgang til egne registerdata om søkeren og informasjon fra skattemyndighetene. Siden det er en skjønnsmessig vurdering, må søkerne også levere dokumentasjon som bekreftelse av identitet, bostedsattest, skatteopplysninger, lønns slipper, bankutskrifter, bekreftelse på bo-utgifter, oppgivelse om arbeids- og aktivitetsstatus og andre relevante kvitteringer. Ved digitale søknader vil noe av dette legges ved automatisk, mens søknader på papir i større grad krever at søkeren selv legger ved relevant dokumentasjon.

Forventet behandlingstid er fire uker, noe som kan variere fra kommune til kommune. I nødsituasjoner kan innbyggere også motta nødvendig støtte til mat og midlertidig bolig. Søkerne kan i noen grad følge behandlingsprosessen underveis ved å logge inn på nav.no. Vedtakene blir annonsert enten digitalt eller per brev. Vedtakene inneholder ofte krav til mottakeren, for eksempel krav om å møte til rådgivning, krav om å være aktiv jobbsøker eller krav om å delta i arbeidstrening eller utdanningsrelaterte aktiviteter.

Regelverket og lovgivningen knyttet til dette området er relativt stabil, men siden tjenestene leveres av kommunene kan det være forskjellige ordninger og satser. Lokalpolitikere har mulighet til å tilby høyere eller lavere satser enn de standardbeløpene som er fastsatt.

### 4.3 Foreldrepenger

Foreldrepenger er en tjeneste fra NAV som gir nybakte foreldre inntekt i perioden de er hjemme med barnet. Hovedregelen er at foreldre samlet får støtte i 49 uker, men foreldrene kan velge å være borte fra jobb lengre med lavere månedlig utbetaling. Hvis begge foreldrene har rett til foreldrepenger deles støtten mellom dem. Det er satt av en periode forbeholdt mor og en for far eller medmor, resten kan fordeles etter eget ønske. I 2022 var det 140 000 mottakere av foreldrepenger, og over halvparten var kvinner (NAV 2023a).

For å være kvalifisert for foreldrepenger må søkerne være medlem av folketrygden, ha arbeidet minst seks av de siste ti månedene og ha hatt en minstelønn på 53 310 kroner det siste året. Utbetalingen beregnes ut fra gjennomsnittslønnen de siste tre månedene, oppad begrenset til 638 394 kroner (6 ganger grunnbeløpet). Søkerne kan søke innen tre måneder etter at de har krav på foreldrepenger. Søknaden sendes digitalt via nav.no, eller som en innsendt papirutgave. Uansett form for søknad benyttes et digitalt skjema som endres dynamisk basert på informasjonen som oppgis. Hvis søkeren er i arbeid, må arbeidsgiver bekrefte dette digitalt til NAV, som fastsetter støttebeløpet basert på denne informasjonen. Hvis barnet ikke allerede er registrert i folkeregisteret (ved fødsel i utlandet eller adopsjon), må fødselsattesten sendes til NAV. All annen informasjon mottas automatisk fra sentrale registre.

Støtte kan søkes fra tidligst uke 22 i svangerskapet. Søknaden behandles tidligst fire uker før forventet start av foreldrepenger for å sikre at støttebeløpet fastsettes ut fra riktig informasjon. Dette kan medføre at noen får svar på søknaden etter at de har startet permisjonen. Støtten opphører automatisk når perioden for foreldrepenger er over, og foreldre må søke på nytt ved en ny fødsel eller adopsjon. Lovene og reglene har vært stabile de siste årene med unntak av noen mindre justeringer.

### 4.4 Hjelpemidler

Hjelpemidler er gjenstander eller tiltak som hjelper personer med nedsatt funksjonsevne å redusere praktiske problemer i hverdagen. Dette inkluderer ting som hørselshjelpemidler, rullestoler, trappeheiser og treningsutstyr for personer med fysiske behov. Finansieringen av hjelpemidler kommer fra statlig hold, og NAV gir en oversikt over tilgjengelige hjelpemidler. Noen hjelpemidler dekkes ikke av NAV, og disse må lånes eller betales av innbyggeren selv. Hver kommune har et hjelpemiddelsenter som organiserer og låner ut hjelpemidler til beboerne. Ved utgangen av 2022 var 440 613 personer mottakere av en eller annen form for hjelpemiddel, og av disse var 13 075 nye mottakere dette året (Statistisk sentralbyrå 2023a).

Kravene for å få tilgang til hjelpemidler krever dokumentasjon av en vedvarende (minst to års) og betydelig nedsatt funksjonsevne. Hvis funksjonsnedsettelsen er mindre alvorlig eller trenger en kortvarig løsning, må innbyggerne kontakte kommunen. Lov og regelverk knyttet til denne ordningen endres relativt ofte, gjerne basert på endringer initiert av lokal politikk.

Livssituasjonen til innbyggere med behov for hjelpemidler varierer betydelig. Mange av dem er ikke i stand til å søke om hjelp på egen hånd og er avhengige av hjelp fra familiemedlemmer eller andre for å kunne søke. Foreldre søker ofte på vegne av barna sine, og profesjonelle som fysioterapeuter kan søke på vegne av andre. Dette fører til stor kompleksitet og mange ulike

måter å søke på. Generelt sett er søknadsprosessen en mediert prosess der ulike aktører (venner, familie eller profesjonelle) søker på vegne av den enkelte. Søknadsprosessen er ikke fullstendig digitalisert, og de digitale tjenestene er i stor grad kun tilgjengelige for kommunalt ansatte som har ansvar for tilrettelegging. NAV arbeider kontinuerlig med å utvikle digitale tjenester for innbyggere og deres hjelpere.

Ifølge NAV får de fleste søkere svar på sin søknad om godkjenning eller avslag innen en måned. Behandlingstiden varierer avhengig av kompleksiteten ved søkerens tilstand eller det hjelpemiddelet de søker støtte til. Når søkeren har fått godkjent tilgang til de fysiske gjenstandene som er tilgjengelige i kommunen, skal de motta disse innen tre uker. Hvis hjelpemidlene må bestilles eller tilpasses, er fristen fire uker. Personer med komplekse individuelle behov eller helseforhold må ofte sende inn flere søknader. Når hjelpemidlene er mottatt, blir de registrert på den enkelte bruker, som også er ansvarlig for bruk og vedlikehold av dem.

## 4.5 Oppsummering og sammenligning av de ulike ytelsesområdene

For å oppsummere og sammenligne ytelsesområdene har vi basert oss på litteratur knyttet til begrepet *public encounter* (Goodsell 1981; Lindgren et al. 2019, se kapittel 2 for mer informasjon). Vi bruker fire karaktertrekk som kjennetegner møtene mellom innbyggere og det offentlige. Disse er: 1) Format (*nature*) og formål med møtet (utveksling av informasjon, utførelse av en ytelse eller en form for kontroll, 2) kommunikasjonsform og kontekst (ansikt til ansikt, telefon, brev og ulike digitale løsninger, som oftest finner sted online eller på offentlig kontor), 3) hovedaktører involvert (innbyggere og profesjonelle, som oftest med et tydelig skille mellom dem) og 4) hvem som initierer møtet, møtets lengde og resultat. Tabell 8 oppsummerer de fire ytelsesområdene basert på disse fire kjennetegnene.

Tabellen illustrerer hvordan de fire områdene skiller seg fra hverandre. Hovedsakelig ser vi at ytelsesområdene med høy grad av digital selvbetjening er universelle ytelser som representerer grunnleggende rettigheter for alle innbyggere i Norge som oppfyller visse kriterier. Disse ytelser kjennetegnes også ved løpende utbetalinger over en lengre tidsperiode. På den annen side ser vi at områder med lav grad av digital selvbetjening er preget av høy grad av individuell tilpasning og behovsprøving, noe som krever skjønn og individuell behandling. Disse ytelsene utbetales vanligvis en eller noen få ganger. Om en innbygger trenger støtte over lengre tid, må de ofte søke flere ganger. Fysiske hjelpemidler skiller seg ut ved å kreve omfattende individuell tilpasning.

Universelle ytelser muliggjør standardisering, noe som gjør det enklere å utvikle digitale løsninger for alderspensjon og foreldrepenger. Ytelser som krever høy grad av individuell tilpasning og vurdering vanskeliggjør imidlertid utviklingen av gode digitale løsninger som kan imøtekomme behovene til en større andel av søkerne. Dette gjelder spesielt for ytelser knyttet til økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler.

Tabell 8: De fire ytelsesområdene og deres kjennetegn

	Alderspensjon	Økonomisk sosialhjelp	Foreldrepenger	Hjelpemidler
<b>Format og formål med møtet (ytelsen)</b>	Universell ytelse, utbetaling, sikrer grunninntekt for pensjonister	Behovsprøvd ytelse, utbetaling, sikrer at basisbehov er dekket	Universell ytelse, utbetaling, sikrer inntekt for foreldre i permisjon	Gjenstand eller tiltak som sikrer tilgang til funksjoner i hjem, utdanning eller arbeidsliv
<b>Kommunikasjonsform og kontekst</b>	Nettside, digital tjeneste, papirutgave, telefon  Stor grad av digital selvbetjening, liten grad av innbygger-initiert kontakt	Nettside, digital tjeneste, papir-utgave, telefon, møte med saksbehandlere  Lavt nivå av digital selvbetjening, høy grad av innbygger-initiert kontakt	Nettside, digital tjeneste, telefon  Stor grad av digital selvbetjening, høy grad av innbygger-initiert kontakt	Nettside, digital tjeneste, papir-utgave, telefon, møte med saksbehandler  Middels grad av digital selvbetjening, liten grad av innbygger-initiert kontakt
<b>Hovedaktører involvert</b>	Innbyggere, ansatte NAV stat (førstelinje og saksbehandlere)	Innbyggere, ansatte NAV stat (førstelinje), ansatte NAV kommune (førstelinje og saksbehandlere)	Innbyggere, ansatte NAV stat (førstelinje og saksbehandlere), arbeidsgivere	Innbyggere, medhjelpere, ansatte NAV stat og NAV kommune (førstelinje), helsepersonell
<b>Initiativ, lengde og resultat</b>	NAV initierer de fleste møtene  Månedlig utbetaling til livets slutt	Møter initiert både av innbyggere og NAV  Utbetalinger skal dekke behov i en nødsituasjon for en kortere tidsperiode	Innbyggere initierer møter  Månedlig utbetaling gjennom permisjonstiden	Innbyggere eller medhjelpere initierer de fleste møtene  Gjenstander lånes for perioden de trengs, tiltak er i praksis ofte permanente



## 5 Innbyggers kanalbruk i møte med NAV

I dette kapitlet vil vi oppsummere funn relatert til innbyggernes kanalbruk. Dette er basert på observasjoner og intervjuer med innbyggere og NAV-ansatte som arbeider med innbyggerkontakt, for eksempel ved å svare på telefonhenvendelser eller arbeide i førstelinjetjenesten på NAV-kontor. Funnene her bidrar til å besvare delspørsmål 2 (forstå og analysere innbyggers oppfatninger av offentlige tjenester) og legger grunnlaget for diskusjonene i de neste kapitlene hvor vi forklarer innbyggernes kanalbruk (delspørsmål 3) og diskuterer hvilke offentlige tjenester som egner seg for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv (delspørsmål 4). Sitatene er hentet fra intervjuer med innbyggere som har vært i kontakt med NAV med mindre noe annet er spesifisert.

### 5.1 Hvorfor tar innbyggere kontakt med NAV?

Mange innbyggere tar kontakt med NAV via telefon eller oppmøte på kontor på tross av at tjenestene i mange tilfeller er tilgjengelige digitalt. Våre funn indikerer at mange som oppsøker NAV **har et grunnleggende ønske om å treffe mennesker ansikt til ansikt**, selv om deres ærend kunne vært løst digitalt. *«Jeg er gammel nok til å tenke at det er hyggelig å treffe et menneske. Jeg forstår at den menneskelige kontakten kommer til å bli redusert, men jeg er overbevist om at den er ekstremt viktig. Du kan se mimikk, kroppsspråk, det er mye tryggere og rikere [...] Det er absolutt viktig å vedlikeholde menneskelig kontakt.»*

Å oppsøke NAV ses på som en fin aktivitet i en hverdag hvor lite annet skjer: *«Jeg hadde ikke noe annet å gjøre egentlig, så jeg tenkte jeg ville kjøre inn til i stedet for å prate i telefonen.»* Det personlige møtet med NAV er spesielt viktig for de som opplever en vanskelig livssituasjon. *«Det er fint bare å komme seg ut, jeg sitter bare hjemme, det er veldig vanskelig.»* Møter ansikt til ansikt oppleves som en trygg og god kanal hvor personer opplever at de blir sett og ivare tatt. *«Du møter mennesker som du blir kjent med på en annen måte, du får en relasjon, det er viktig for meg.»* Ønske om å møte noen henger ofte sammen med et negativt inntrykk av andre kanaler. *«Jeg liker ikke automatiske svar, å få vite at jeg er nummer fem i kø, jeg må snakke direkte til folkene.»* *«Internett er kommet for å bli og det digitale er fint, men jeg tror fremdeles at det mellommenneskelige langt vinner over det digitale.»* Mange er veldig fornøyd med servicen de får i møte med NAV-ansatte og å bli sett av NAV har egenverdi for mange som kommer til kontoret. *«Å komme hit betyr ikke at alle som ønsker penger, skal få det, men i det minste blir du hørt og sett, du kan bli forstått.»* *«Du hører mye negativt om NAV, men de jeg treffer her er fantastiske, jeg får veldig god hjelp.»* Det er heller ikke nødvendigvis et ønske om å unngå å måtte møte fram, mange er godt fornøyd med å møte og foretrekker dette uavhengig av hvilke andre muligheter som finnes.

Ønske om kontakt kan være relatert til **redsel for å gjøre feil**. *«Noen kan være redd for å svare på skjemaene, det står at det er straffbart på våre nettsider og brukere kan bli skremt.»* (NAV-ansatt) Det hjelper ikke alltid at de har gjort det rett en gang *«til tross for at de har fylt ut den digitale søknaden riktig første gang, så våger de ikke å søke på nytt alene neste gang. De er redd for å gjøre feil. De er redd informasjonen de gir ikke er riktig og husker ikke hva de fylte ut i søknaden sist gang. De er redd for straff.»* (NAV-ansatt) Flere av våre respondenter henviser til NAV-skandalen når de skal forklare sin redsel, og peker på at NAV sine digitale løsninger

understreker muligheten for å bli straffeforfulgt hvis feilinformasjon oppgis. Det kan også være tilfeller hvor innbyggere har behov for å utdype svarene for å unngå å oppgi feilinformasjon. *«I de digitale løsningene er det behov for alternativer utover å svare ja eller nei, for å kunne skrive at du ikke er helt sikker, med mulighet for å utdype dette mer med kommentarer.»* Møter med mennesker gir en opplevelse av trygghet. *«Jeg har sagt det om og om igjen, men dette med ansiktsfaktoren og det med at du ser at noen bryr seg og at du vet at noen har gjort det før, å vite at man ikke er alene i verden.»*

Noen innbyggere opplever **telefonen som mer effektiv enn de digitale kommunikasjonskanalene**. *«Hvis jeg søker digitalt, tar det lang tid før jeg får svar og da kan jeg ikke betale regningene mine. Da ringer jeg og forteller at jeg ikke har penger igjen og de kan hjelpe meg, det er best.»* Mange foretrekker å få snakke med et menneske og få svar direkte. *«Jeg liker å få svar, ikke bare vente og vente. Når jeg skriver [digitalt], må jeg vente på svar, så må jeg ofte skrive en gang til. Det er mye bedre å komme hit eller å ringe.»*

I mange tilfeller oppleves **direkte møter som mest effektive**. *«Det er vanskelig å komme gjennom på telefonen, hvis du har et spørsmål, blir du satt i en lang ventekø.»* Flere beskriver at de føler de får raskere og bedre hjelp når de oppsøker NAV-kontoret, noe som kan oppleves som en kontrast til tiden som faktisk trengs for å oppsøke et kontor framfor tiden det faktisk tar å ringe NAV. NAV tilbyr seg å ringe tilbake og har 48 timer på seg. Siden innringer ikke ser hvilke veileder som har ringt, betyr det at de i praksis må være tilgjengelig disse to døgnene. Dette kan skape utfordringer *«hvis NAV ringer deg opp og du er i dusjen, og neste gang er du ute med søpla, så blir saken avsluttet fordi de ikke får tak i deg. Du kan jo også stå i kass på Kiwi når NAV-veilederen ringer, det passer ikke å ta opp sensitive ting da.»* Mister de to oppringinger, må de starte prosessen på nytt.

Flere **møter opp på kontoret etter å ha ringt NAV** og er frustrerte etter telefonsamtaler med NAV hvor de har forsøkt å avklare ting og oppklare egen sak. Dette gjelder i størst grad innenfor økonomisk sosialhjelp, hvor NAV sin førstelinje ofte har manglende innsikt i den enkelte sak. Flere forteller om stress og frustrasjon ved først å vente lenge på å komme igjennom på telefon før de treffer en person som ikke kan gi svar som er spesifikt knyttet til egen sak, utover å henvise til paragrafer og bestemmelser som innbyggerne selv kan finne på nav.no.

Direkte **møter skaper en opplevelse av at noe skjer og en følelse av å ta kontroll over situasjonen**, uten at dette nødvendigvis bidrar til et konkret resultat. Ved de lokale NAV-kontorene får innbyggerne også økt fysisk nærhet til de i NAV som tar beslutninger og har mulighet til å påvirke sin sak, noe som kan gjøre at den fysiske plasseringen skaper en følelse av større mulighetsrom. Behovet for å møte noen henger sammen med kompleksiteten i situasjonene den enkelte står overfor. *«Hvis det er enkle ting, kan du bare ringe og spørre. Men når du trenger mer hjelp, når det er mer komplisert, er det bedre å snakke ansikt til ansikt. Det er vanskelig å forklare alt på telefon, samtidig som det også er ventetid der.»*

Direkte møter gir **større muligheter for oppklaringer og diskusjoner knyttet til avslag**. Når en sak oppfattes som viktig, opplever mange et sterkt behov for å sikre at alt blir rett for å sikre riktig vedtak. Noen peker på at det kan være enklere å gi avslag digitalt hvor det ikke skapes noen relasjon mellom den enkelte og NAV. *«Det er klart det betyr noe, det er mye lettere å gi*

*avslag digitalt enn når man møter noen.» Det er også viktig å forstå hvorfor vedtak er fattet. Mange besøk og telefoner skyldes at innbyggere ikke forstår informasjonen de har fått skriftlig fra NAV. «Først fikk vi det godkjent, så ikke godkjent, så skulle vi få etterbetalt, men jeg skjønnte ikke helt hva de sa i meldinga.» En gjennomgående utfordring er at innbyggerne ikke forstår språket i de vedtak de får fra NAV og dermed heller ikke forstår hva NAV ber dem om å gjøre. Det resulterer i et behov for et møte med NAV hvor de kan få forklart logikken og regelverket som ligger til grunn for vedtaket, og hvordan de eventuelt kan gå fram for å klage. Som et resultat av slike møter blir innbyggerne mer bevisste på hvilke muligheter de har i møte med NAV sine beslutninger.*

Manglende kompetanse medfører behov for å komme i kontakt med NAV via kontor eller telefon, og **utfordringer knyttet til språk** er gjennomgående i vårt empiriske materiale. Veiledere i NAV peker på faren for at digitale løsninger skaper nye skiller for de som ikke har språklige forutsetninger. «Borgere med et annet språk enn norsk forstår ikke systemet i det hele tatt, mange analfabeter som ikke forstår hva de signerer på. Selv om det i dag finnes folk som kan forklare hva de signerer på, er de sårbare gruppene i en vanskeligere posisjon enn før [innføring av digitale løsninger].» (NAV-ansatt) Dette kommenteres også av ledere på NAV-kontorene. «Det går på språk hele veien. Veldig mye på språk. At de ikke klarer å verken formidle eller å få laste opp vedleggene som kreves i forhold til økonomisk sosialhjelp.» «Det er vanvittig mye språkutfordringer som gjør det vanskelig å veilede. Jeg kan spørre mange ganger: Forstår du det? Ja. Men har du forstått det jeg har sagt nå? Ja. Hva har jeg sagt? Så svarer de noe helt annet. Det er veldig krevende. Og jeg skjønner godt at det går til helsike når de ringer på kontaktelefonen at ikke de forstår noen ting. Dermed må de komme hit [til kontor].» (NAV-ansatt)

En annen grunn til å oppsøke NAV kontorer er at **innbyggerne får hjelp av andre**. NAV sine digitale løsninger er i hovedsak personlige med krav til pålogging, noe som ofte gjør det vanskelig for medhjelpere å bidra uten å ta kontakt med NAV på andre måter. «Jeg hjelper min sønn til å søke om økonomisk sosialhjelp. Siden dette ikke er mulig å gjøre digitalt [på grunn av manglende BankID], må jeg komme hit hver gang. Jeg arbeider full tid, så det er ikke mulig for meg å gjøre dette i åpningstidene. Jeg må levere meldekort for han hver 14. dag i posten, noe som medfører en mye lengre behandlingstid. Det er derfor jeg er her i dag. Siden han ikke har fått svar, trenger han økonomisk nødhjelp, han har ikke penger.» Mange besøkende til NAV-kontorene har med seg familie eller venner for å få hjelp til å forstå språk, eller hjelp til å benytte de digitale selvbetjeningsløsningene som finnes på kontorene. Disse hjelperne deltar i samtaler mellom NAV og innbyggeren som har behov for tjenesten, bistår med å finne nettsider og å tolke hva NAV-ansatte sier.

**Ulikheter mellom de digitale og de papirbaserte løsningene** er en annen grunn for å oppsøke NAV. «Vi er alle vant til å benytte digitale tjenester overalt, så det føles rart å måtte sende inn utskrift av dokumenter som vanlig post. Jeg skulle selvsagt gjerne kunne gjort dette digitalt. Problemet er at skjemaene for å søke er totalt ulike i online- og offline-utgave. Det jeg leverte nå [i papirutgave] hadde kun mitt navn, personalia og litt til, pluss vedlegg. Online må du oppgi din inntekt, din sønns inntekt og mye annet. Det er rart det er så ulikt.» De digitale løsningene krever som oftest at alle felt fylles inn. Samtidig må den som søker, krysse av for at all informasjon er korrekt, og de får beskjed om at feilinformasjon kan føre til avslag eller

straffeforfølgelse. De papirbaserte løsningene oppleves av enkelte som mer fleksible (felt kan forbli tomme) og mindre skremmende med færre signaturer og behov for bekreftelser.

**Enkelte tjenester krever fysisk oppmøte og kan ikke utføres via digitale selvbetjeningsløsninger.** Dette gjelder for eksempel for økonomisk sosialhjelp i en nødsituasjon.<sup>3</sup> Ved tidspunktet for vår undersøkelse ble søkere bedt om å møte opp ved behov for umiddelbar støtte. «Når du er hjemløs eller bor i nødbolig uten penger på konto, må du komme hit og tigge for penger til mat. Hvis du da ikke er norsk statsborger, må du møte her og vise at du har oppholdstillatelse. Du må også vise fram fysisk bevis for hvem du er, slik som pass eller brev fra politiet, og en bekreftelse på at du har søkt om jobb.» NAV-ledere peker på behovet for å faktisk møte personene for å gjøre en best mulig vurdering av reelle behov. «For å kunne gjøre en best mulig kvalitativ vurdering både sånn sikkerhetsmessig og i forhold det reelle er vi avhengige av at de må møte personlig [...] I forhold til sikkerhetsaspektet og for best mulig kartlegging så er det en forventning om personlig oppmøte.» (NAV-ansatt)

Mange oppsøker NAV for å **få informasjon om status for deres sak under behandlingstiden.** «Jeg kom til kontoret fordi jeg har sendt søknad om sosialhjelp og levert kontoutskrift, på mandag fikk jeg brev fra NAV at jeg ikke har levert dokumentasjonen til NAV. Så ble jeg litt usikker for det var nesten seks dager etter jeg leverte dokumentasjonen.» «Nå kan borgere, de som er digitale, se at saken sendes inn og er under behandling. De får varsel på telefon hvis de har oppgitt sitt telefonnummer. Men ventetiden og prosessen er ikke transparent, de vet ikke va som skjer i perioder søknaden er hos NAV eller hvor lang tid saken ventes ta til å bli ferdigbehandlet. I ventetiden ringer mange til oss i kommunen. Da sier vi: Se på din side på nav.no. Der kan du se at din sak er under behandling hos NAV. Lurer du på noe så ring dem.» (NAV-ansatt)

Tabell 9 oppsummerer hovedgrunner til å oppsøke NAV-kontorene eller ringe til NAV. Grunnene er relatert til ytelsesområdene hvor de hovedsakelig oppstår.

Tabell 9: Hovedgrunner til å kontakte NAV

Grunner til å kontakte NAV	Relasjon til ytelsesområde
Ønske om å møtes ansikt til ansikt	Mest relevant for områdene med høy grad av skjønnsmessig vurdering (økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler)
Redsel for å gjøre feil	Relevant for alle ytelsesområdene, men i størst grad der hvor innbyggere selv leverer inn dokumentasjon (økonomisk sosialhjelp)
Direkte møter oppleves mer effektive enn andre alternativer	Mest relevant for de tjenestene som inkluderer mange henvendelser via tradisjonelle kanaler (økonomisk sosialhjelp) og behov for fysisk tilpasning (hjelpemidler)
Muligheter for oppklaringer, diskusjoner og forhandlinger knyttet til avslag	Aktuelt for alle ytelsesområdene, i størst grad områder som medfører stor grad av skjønnsmessig vurdering
Utfordringer knyttet til språk	Aktuelt for alle ytelsesområdene
Ulikheter mellom de digitale og de papirbaserte løsningene	Mest aktuelt for tjenester med høy grad av papirbaserte søknader (økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler)
Enkelte tjenester krever fysisk kontakt	Mest aktuelt for tjenester med stort behov for tilpasning og kontroll (økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler)
Få informasjon om status under behandlingstid	Aktuelt for alle ytelsesområdene

<sup>3</sup> Denne tjenesten var vanskelig tilgjengelig digitalt ved tidspunkt for vår undersøkelse, det var også ulike policy på ulike kontorer og søkere ble oppfordret til å møte frem fysisk. Nå (april 2024) er det enklere å finne og å søke dette via nav.no.

## 5.2 Hvilke kanaler velger innbyggere?

Mange av våre respondenter oppsøker **NAV-kontoret for å levere inn papirbaserte søknader og dokumenter**. Dette begrunnes gjerne med at det er krav om å levere vedlegg. *«Jeg sendte først inn digital søknad, men så trengte jeg å levere vedlegg i tillegg og valgte da å levere inn både vedlegg og søknad på papir.»* Noen har dårlige erfaringer med å levere digitalt. *«De foregående gangene har jeg levert digitalt, men det har alltid blitt feil. [...] Papir fungerer bra for meg siden jeg er vant til det, jeg har også blitt enig med min saksbehandler om å gjøre det slik.»*

Når innbyggere kommer til NAV-kontoret med ønske om å levere inn papirbaserte skjema blir de i stor grad oppfordret til å benytte digitale selvbetjeningsløsninger via PC-er på NAV-kontoret. *«Jeg foretrekker å levere via papir, men i dag sa hun [førstelinje NAV]: Nei, vi tilbyr ikke dette på papir lenger. Så nå må jeg søke digitalt.»* Papirbaserte søknader skannes inn samme dag som de leveres og digitaliseres.

Vi velger her å ta med et lengre utdrag for en forskers observasjon av en innbyggers opplevelse av å komme til NAV-kontoret. Observasjonen illustrerer hvordan en bruker som kommer til NAV-kontoret for å levere inn en (papir-basert) søknad blir henvist til å benytte digitale selvbetjeningsløsninger:

*«En mann spør rådgiveren ved skranken om hjelp til å søke om økonomisk sosialhjelp. Rådgiveren gir ham en lapp med instruksjoner og henviser han til datamaskinene som står i rommet hvor han kan sende inn søknaden digitalt. Det blir ikke stilt spørsmål angående hans kompetanse til å bruke digitale løsninger, om han har tilgang til datamaskin hjemme, eller om han trenger noen form for hjelp. [...] Han sliter med å åpne nettleseren, deretter finne nettstedet med riktig adresse. Han skriver og søker én, to ganger, og på tredje forsøk kommer han til Googles forslag og finner adressen til banken han prøver å få tilgang til. [...]*

*Innlogget i banken spør han meg hva han skal skrive inn, og etter en stund med forvirring forstår jeg at han tror han kan sende inn søknaden til NAV på denne nettsiden. [...] Flere ganger peker jeg på lappen foran han som NAV-rådgiveren ga han. Jeg prøver å forklare at dette er instruksjonene for å søke om økonomisk støtte fra NAV..*

*Han ser på skjermen og ber om hjelp til å finne søknaden. Jeg ber han rulle ned til bunnen av siden. Der er det en knapp som lar han gå videre. Han trykker på den uten å lese resten av informasjonen. Han kommer til en side der han skal legge inn personlig informasjon, noe han gjør. Deretter starter søknaden ...*

*Når han går til overskriften «økonomisk støtte» vises den digitale søknaden. Under knappen som tillater digital søknad tilbys assistanse for de som ikke skal søke digitalt. Han ser ikke ut til å legge merke til denne knappen og spør igjen hvor han skal gå på siden. Jeg viser han knappen og han trykker på lenken der teksten sier «søknad på papir». Dette leder han til en annen side med informasjon, men ikke til skjema for papirsøknad.*

*Han spør om han kan få en papirsøknad og får beskjed om at søknaden ikke er tilgjengelig på papir og at han bør søke online. Heller ikke denne rådgiveren stiller noen spørsmål om hans digitale tilgang eller ferdigheter. Mannen er nå tydelig stresset og viser tegn til frustrasjon.*

Han starter en ny digital søknad og begynner å fylle den ut. Han leser spørsmålene nøye. Stanser ved det første spørsmålet, der han forteller meg at han ikke forstår den første instruksjonen: «skriv med nøkkelord». «Hva betyr nøkkelord?» spør han meg.

Etter en stund forlater han kontoret med en trist mine, etter å ha tilbrakt 90 minutter ved datamaskinen. Rådgiveren som hjalp han sist, forteller at han (etter at jeg forlot ham) hadde opprettet 5 forskjellige søknader uten å legge merke til det. Dette førte sannsynligvis til at systemet ble overbelastet og ikke tillot han å fortsette. Rådgiveren ba ham komme tilbake og prøve igjen mandag neste uke.»

Innbyggere oppsøker kontorene for **konsultering og personlig assistanse**. «Min sønn kommer til NAV-kontoret fordi han liker ansikt-til-ansikt-faktoren, hvor han kan se og høre. Skriver du bare ned noe, hører du ingen ting. Kan du forklare det skikkelig [ved å komme til kontor], får du et helt annet inntrykk. Vi som foreldre er skuffet over at NAV ikke kan avsette fem til ti minutter for faktisk å høre på han.» Innbyggere trenger hjelp til å finne ut hvilke tjenester NAV tilbyr, assistanse til å fylle ut søknader, og for å forklare og å få råd i vanskelige livssituasjoner. Ofte er dette et resultat av at de synes det er vanskelig å forklare ting over nett eller telefon.

**Mange har forsøkt å løse sin sak på andre måter før oppmøte**, men er ikke sikre på hvordan det skal gjøres og oppsøker hjelp. «Jeg sjekket ut nav.no for å finne det der, men jeg fant det ikke. Det var ikke tilgjengelig online, så jeg måtte komme hit. Jeg vet egentlig ikke om jeg kunne levert det digitalt, men jeg foretrekker å levere på papir, det er det jeg er vant til.» Flere har forsøkt chatboten Frida før oppmøte, uten at det har gitt tilfredsstillende svar. «Jeg forsøkte det [Frida] tidligere, for en annen sak, men da fikk jeg ikke helt svar på det jeg lurte på.», mens andre har chattet med en person og blitt oppfordret til å møte frem. «Det var fint å chatte med en person. Hun fortalte meg at jeg trengte å komme hit [til kontoret] for å snakke med noen her, så derfor er jeg her.» Også de som ringer, har gjerne vært innom NAV.no først. «Jeg leste der [nav.no] før jeg ringte bare for å få litt bakgrunnsinfo. Og så ville jeg ringe NAV bare for å få det bekrefta at jeg hadde skjønt det riktig.» De som benytter **digitale løsninger via nav.no** gjør gjerne dette hjemmefra. «Jeg søker hjemmefra. Jeg kan sitte med en kaffe, en varm plass. Best å gjøre det hjemme.»

**Mange benytter flere kanaler i en og samme sak**. «Jeg søkte digitalt. Det var ikke noe problem å søke, men jeg trengte å snakke med noen for å avklare noe i tillegg. Først ringte jeg flere ganger siden jeg var usikker på hva jeg skulle skrive inn siden min situasjon er unik. Det var lang ventetid på telefon og når jeg endelig kom gjennom, fikk jeg ikke svar på mine spørsmål. Derfor gikk jeg til kontoret for å få hjelp, men fikk bare generelle råd.» Det oppleves fint å møte en veileder. «Vanligvis kontakter jeg min veileder via telefon eller chat, men i dag er det annerledes. Jeg har en avtale med henne, det er faktisk første møte vi har. [...] Det føles godt å skulle møte min veileder i et ekte møte.»

De som **ringer NAV sitt kontaktsenter**, gjør det gjerne for å få svar umiddelbart framfor å vente på svar fra digitale løsninger. «Jeg liker det [å ringe]. Ikke vente, vente. Jeg skriver og venter på svar og så ja. Og så får jeg svar som jeg liker ikke. Så jeg måtte skrive en gang til. Det er mye bedre å komme her [til kontor] eller på telefonen.» Ofte ringer personer for å avklare uklarheter i sine saker eller for å forklare ting som de synes det er vanskelig å uttrykke

gjennom digitale skjema. «Jeg ringte for mer oppfølging, det var noe som var uklart, jeg skjønnte ikke helt hva de sa i meldinga.» Det kan også være grupper, slik som eldre, som foretrekker å ringe. «Ofte er de de innbyggere som ikke kan bruke de digitale løsningene, de er ofte eldre med flere utfordringer, helseutfordringer og digitale utfordringer. De kan og gidder ikke å bruke digitale tjenestene, de vil snakke med et menneske og få hjelp. Majoritet av brukerne vi møter innen hjelpemidler er eldre mellom 70-75 som har vokst opp med fast telefon, de er ikke digitale.» (NAV-ansatt)

De vi har snakket med som ringer angående foredrepenger, er ofte veldig godt fornøyde med de svarene de får, mens det er mer frustrasjon blant de som ønsker hjelp til saker som handler om økonomisk sosialhjelp. «Jeg tok kontakt via telefon, men da traff jeg en helt ny veileder, hun jeg alltid har hatt, er vekke til over sommeren. Så nå traff jeg en som ikke har hatt meg før.» Andre får tilbud om å ta direkte kontakt med sin veileder via telefon og meldinger. «Jeg har jobb-mobil. [...] Ringer de en lørdag eller søndag og jeg er hjemme, så tar jeg den. Det er fordi det kan ta meg tre minutter som kan bety kjempe mye for de, de kan sitte i noe kjempevanskelig som jeg kan svare på med en gang.» (NAV-ansatt) Ansatte som velger å oppgi eget telefonnummer, oppfatter at de går imot NAV sin kanalstrategi, men velger å gjøre dette fordi de mener det tilbyr bedre service, skaper mindre frustrasjon og at det fungerer som en enklere kanal ut for å gi beskjeder direkte til innbyggere. Det oppleves ikke som noe stort problem at det blir mange forespørsler utover arbeidstid.

Mens telefonen for noen er det enkleste: «jeg foretrekker telefon på grunn av min helsesituasjon», kan andre oppleve at selv telefon blir for kostbart i deres situasjon. «Vi har kun kontanttelefon og kan ikke ringe NAV siden NAV gjorde meg ikke kredittverdig. Jeg har ikke råd til telefon.»

Noen har erfaringer med **bruk av videomøte eller skjermdeling**. «Jeg har også hatt skjermdeling med NAV når jeg søkte om foredrepenger, det var veldig nyttig.» Skjermdeling er en tjeneste som kan benyttes for NAV-kontaktsenter og som de som arbeider der er godt fornøyde med. Det er utfordrende å dele bilde via mobil. En god opplevelse av skjermdeling krever i praksis at innringer sitter foran en computer. I tillegg tilbys ikke skjermdeling for alle ytelsesområdene utfra personvern. «Innen sosiale tjenester kan vi ikke dele skjerm, så der må vi tippe hva innbyggeren ser.» (NAV-ansatt kontaktsenter)

Videomøter benyttes blant annet innen hjelpemiddelområdet. «De som bor langt i vestre eller østre del av fylket eller langt oppi Setesdalen, de er ofte tilknyttet disse vaktmesterne på gamlehjemmet eller sånt eller vaktmestertjenesten som tar enkle reparasjoner. Da er blitt tatt i bruk videokonsultasjoner for å sjekke hva det kan være for noe. Om det er noe som HMS må sende ut folk til eller om det er noen enkle reparasjoner som vaktmesteren kan hjelpe personene med.» (Brukerråd hjelpemiddel) Selv om få har erfaringer med videokonsultasjoner, er det flere som uttrykker at de kunne tenke seg slike løsninger. «Via Zoom kan du se dem, og de kan se deg.»

**Innen hjelpemiddelområdet benyttes brukerplass** for de brukerne som ønsker det og som er funnet kompetente til å benytte en slik løsning. «Alle som ønsker det, kan søke NAV om brukerplass. [...] De som søker, må delta i et kartleggingsmøte hvor de blir informert om hva dette

innebærer og hva det krever. Ofte ser vi at innbyggere ikke forstår hvor mye arbeid dette innebærer og hvilken innsats de som hjelper dem faktisk legger ned i dette.» (NAV-ansatt) «Du skal være veldig god [for å få brukerpass], med peiling på hvordan du skal finne fram i rammeavtalene. Du kan gjøre småting selv. Om noe går i stykker, ringer du rett til sentralen, du slipper å gå gjennom det kommunale nivået.» For de med ressurser og god innsikt i egen situasjon kan dette være en god løsning. «Ressurssterke som vet hva de trenger, kan med brukerpass bestille og håndtere prosessene selv. Det kan fungere bedre for dem som slipper å vente, de avlaster oss mye og prosessen blir raskere. Men det kommer helt an på situasjonen de står i. [...] Det er en liten gruppe av brukere som klarer å håndtere dette.» (NAV-ansatt)

Oppsummert kan vi si at digitale og analoge kanaler ser ut til å utfylle hverandre. Mange uttrykker behov for å kunne komme i personlig kontakt med NAV selv om de er fortrolige med å søke og finne informasjon online. Valg av kanal henger sammen med den situasjonen de står oppe i. Enkle spørsmål kan besvares digitalt, mens med mer komplekse spørsmål, eller der hvor innbyggerne har mentale utfordringer, vil det være større behov for å snakke med noen. Gode innbyggerorienterte løsninger fordrer at NAV forstår og tar hensyn til kompleksiteten i de prosessene som inngår for de forskjellige ytelsesområdene, og tar høyde for ulike grad av kompleksitet i brukernes livssituasjoner. Tabell 10 oppsummerer funnene presentert over.

**Tabell 10: Innbyggers kanalbruk i møte med NAV**

Kanaler benyttet i møte med NAV	Relasjon til ytelsesområde
<b>Oppsøke NAV-konto- ret</b>	Relevant for alle ytelsesområdene, men i størst grad der hvor innbyggere selv blir bedt om å levere inn dokumentasjon (økonomisk sosialhjelp)
<b>Digitale løsninger før ansikt-til-ansikt-møte</b>	Relevant for alle ytelsesområdene
<b>Kombinasjon av flere kanaler</b>	Relevant for alle ytelsesområdene, men i størst grad der hvor innbyggere selv blir bedt om å levere inn dokumentasjon (økonomisk sosialhjelp) eller for å teste ut utstyr (hjelpemidler)
<b>Digitale løsninger via nav.no</b>	Relevant for alle ytelsesområdene
<b>Ring kontaktssenter</b>	Relevant for alle ytelsesområdene
<b>Videomøte eller skjermdeling</b>	Relevant for de ytelsesområdene som ikke er begrenset av personvern (ikke økonomisk sosialhjelp)

### 5.3 Hvilke aktører er involvert, og hva er deres roller?

En god digitalisering av NAV sine tjenester må ta hensyn til aktører som på ulike måter spiller en rolle i tillegg til den som faktisk skal motta tjenester. Basert på vårt datamateriale har vi kartlagt involverte aktører og deres roller for å kunne diskutere hvordan digitale løsninger kan ta høyde ikke kun for den som søker, men også andre som deltar. Det er i hovedsak snakk om to grupper. For det første er det ulike medhjelpere den enkelte har med seg. Litteraturen snakker gjerne om «varme eksperter» (Bakardjieva 2005). Dette er medhjelpere som på en eller annen måte besitter en kunnskap som den de hjelper ikke har. Det kan være profesjonelle (leger, fysioterapeuter), eller personer i den enkeltes nettverk (venner eller familie) som kan hjelpe med å forstå slikt som språk, prosess, digitale systemer eller behov og mulighet for hjelpemidler. Den andre hovedgruppen av aktører er de NAV-ansatte den enkelte møter. Det handler ofte om førstelinjepersonell som er generalister med ansvar for å møte innbyggere



via telefon, chat eller på kontor, eller saksbehandlere med ansvar og innsikt i innbyggernes konkrete sak. Deres roller diskuteres under.

**Familiemedlemmer kan komme på vegne av andre eller for å hjelpe personen som trenger en ytelse.** Dette kan være fordi den som søker ikke er til stede («*Som regel er det min mann som tar seg av dette, men han er nå i Afrika.*»), på grunn av utfordringer knyttet til språk («*av og til ber jeg barna være med, de snakker norsk*») eller manglende evner til å gjøre dette selv («*Jeg hjelper min sønn som har et avhengighetsproblem, han fikser ikke dette selv.*»). NAV-ansatte peker på flere utfordringer knyttet til dette. «*Mannen tar over, han logger seg inn på hennes konto. For sosialhjelp blir familien regnet som et, og da får familien en sum som skal fordeles på alt. Da er det ofte mannen som får all kontroll.*» «*Noen gang er det faktisk barna som følger opp. [...] Vi har et stort problem med det, unger som vil tolke på 9 år.*» (NAV-ansatt)

BankID er ment å være personlig for å identifisere den enkelte. Får familiemedlemmer tilgang til den enkeltes BankID-en, kan det være vanskelig å vite hvem som faktisk har tilgang. «*De [familiemedlemmer] kan gjøre det [utføre handlinger på vegne av andre] digitalt i aktivitetsplanen, da tror vi de er digitale. Vi aksepterer fullmakter i aktivitetsplanen fordi man logger seg inn med BankID, men hvis det er en annen person, så vet ikke vi det.*» (NAV-ansatte) Samtidig skaper BankID også utfordringer for familiemedlemmer som bidrar med hjelp. «*Når banken fant ut at jeg bruket min sønns BankID til å logge på hans konto, bestemte en dame i banken at han ikke skulle ha rett til BankID lengre. Hun blokkerte han rett og slett. Jeg vet at dette er personlig, men sønnen min trenger hjelp til å klare seg. Så nå må alt leveres inn til en person her på kontoret.*»

Også **venner og personer i nettverket opptre som mellompersoner** i møte med NAV. «*Når jeg kommer hit [til kontoret], blir jeg alltid fortalt at jeg bør forsøke å snakke med en veileder. Men jeg har vanligvis med meg noen som kan hjelpe meg.*» «*I begynnelsen kom jeg hit veldig ofte, men nå må jeg vente eller finne svar på nettet eller hos mine venner. Jeg har et veldig stort nettverk som hjelper meg.*» I møte med NAV sine digitale selvbetjeningsløsninger er det mange besøkende som trenger hjelp til å fylle inn den informasjonen som trengs. I tillegg er det mange som spør om papirskjema slik at de kan ta de med hjem for å få hjelp fra familie og venner. Behovet for hjelp fra andre kan bety mye for hvilke ytelser du faktisk får, noe en NAV-leder peker på. «*Du får ingen info fra offentligheten. Du må grave fram infoen selv. Og hvis du da er en person som ikke har så stort, hvis ikke du har folk rundt deg som kan hjelpe deg. Hvis du er en svak person selv som ikke har ressurser eller ressurssterke folk rundt deg, da er du helt prisgitt systemet. Har du gode folk rundt deg som kan hjelpe deg, da kan du komme lengre i systemet.*» Flere uttrykker et ønske om å lære seg å benytte digitale løsninger. Uten noen å hjelpe seg blir det vanskelig å lære seg å håndtere de digitale selvbetjeningsløsningene NAV tilbyr.

Foruten venner og familie spiller **profesjonelle medhjelpere en rolle i møte med NAV**. Innen hjelpemiddelområdet er profesjonelle aktører sentrale. «*Vi prøver å høre med brukere først hva de ønsker, men ofte har de ikke språk og kan ikke formidle ordentlig hva det er de ønsker eller trenger. Da er det veldig prisgitt at vi på en måte går inn og ser behovet, men vi prøver å gjøre det i samråd med bruker, men bruker er aldri med på selve disse henvisningene de er aldri med på å ringe. Det er det vi som er miljøterapeuter eller primærkontakter som gjør, men*

det er jo etter at vi selvfølgelig har hatt jevn dialog med bruker.» (ergoterapeut) Leger og annet helsepersonell er også ofte del av prosessen. «Jeg søkte digitalt gjennom legen. [...] Legen sendte alle papirene til NAV.» Selv om slike eksperter som oftest er til stor hjelp blir også brukerne prisgitt slike mellompersoner og den jobben de utfører. «En dame fortalte meg at hun slet mye da sønnen fikk en ny ergoterapeut. Hun ringte selv NAV og fikk beskjed om at han hadde fått en time for utprøving av nytt utstyr hun ikke kjente til som var bestilt av den nye ergoterapeuten, som aldri var kommunisert til familien. Hun forteller at hun noen ganger har tenkt at hun mangler kontroll i forhold til NAV og sønnenes behov.» (NAV-ansatt)

Mange innbyggere treffer **først og fremst førstelinjepersonell** i møte med NAV. Dette inkluderer de som tar telefoner på kontaktsentre, personell de møter på NAV-kontorer, eller de som betjener NAV sine ikke-automatiske chatløsninger. Det er ikke likegyldig for innbyggere hvem de møter. «Det [møtet med NAV] avhenger av personen du snakker med. Det varierer om de ønsker å hjelpe eller ikke. Noen sier de ikke har tid, at de må hjelpe andre som også trenger hjelp. Ofte fungerer det bra, men ikke alltid. Da føles det ikke godt.» Flere opplever frustrasjon for manglende betjening i møte med NAV. «Det trengs flere folk her [på NAV-kontoret], slik at de kan bytte litt. De som arbeider her, blir trøtte og frustrerte, de har ulike personlighet og karaktertrekk. [...] Når det kommer mennesker fra andre land, blir de ofte møtt med disrespekt. De snakker til oss som om vi ikke vet hva vi snakker om.» Det samme gjelder telefon hvor flere uttrykker frustrasjon over lange ventetider. Opplevelsen kan variere fra en dag til den neste. «Noen dager er de veldig hjelpsomme, andre ganger ikke. Når du kommer hit, kan du bli møtt av en kald skulder, uvennlige ansikter og irriterte stemmer. Andre forteller at ja, kom hit skal du få hjelp.»

**Innbyggere møter sine saksbehandlere.** Mange kommer til kontorene nettopp for å få snakket med sine saksbehandlere. «Det er annerledes å møtes, du får en bedre forståelse for den andre personen.» Personer med utfordringer uttrykker et behov for å ha noen å snakke med. «Jeg har hatt mentale utfordringer i mange år, jeg sliter med min mentale helse. Da er det godt å snakke med [navn på saksbehandler], hun hjelper meg med alt jeg lurere på.» Selv om mange opplever god hjelp fra førstelinjetjenesten, er det også en del frustrasjon over at de ikke får direkte kontakt med sine saksbehandlere. «Jeg vil ringe min saksbehandler og gi beskjed. [...] Jeg har ikke direkte telefonnummer, så jeg ringer NAV. Jeg synes det er mye lettere hvis jeg har direkte telefonnummer, men jeg får ikke det.»

Tabell 11 oppsummerer funnene presentert over.

**Tabell 11: Aktører involvert i samhandling med innbyggere**

Aktører og deres roller	Relasjon til ytelsesområde
Hjelp fra familiemedlemmer	Relevant for alle ytelsesområdene, men i størst grad der hvor innbyggere selv blir bedt om å levere inn dokumentasjon (økonomisk sosialhjelp)
Hjelp fra nettverk	
Profesjonelle medhjelpere	For alle ytelsesområdene, spesielt hjelpemidler
Førstelinjetjeneste	For alle ytelsesområdene
Saksbehandlere og veiledere	For alle ytelsesområdene

## 5.4 Hvilke utfordringer har innbyggere i møte med NAV sine digitale tjenester?

Basert på funnene presentert her, vil vi først gi en oppsummering av de hovedutfordringene våre respondenter peker på. Disse utfordringene vil bli grundigere belyst i kommende kapitler.

Som vi har pekt på flere ganger, er det en utfordring å **finne fram til rett informasjon**. Det er ofte hovedgrunnen til å oppsøke NAV. «Jeg ønsket å søke NAV, men jeg fant ikke informasjon om det jeg trengte, det var ikke nok informasjon online.» En ting er når du vet hva du vil, noe helt annet er å finne ut av hva du trenger. «Når du spesifikt vet hva man ønsker, da er det greit, da kan du få en oversikt over det, men hvis du ikke har peiling og tenker at det er et eller annet galt og kanskje man kunne hatt utbytte av et eller annet hjelpemiddel, så synes jeg det er vanskelig å få den informasjonen, fordi du vet ikke hva du skal spørre etter.» (NAV-ansatt) Informasjonen som finnes online, er ofte overveldende. «Det er mye informasjon, kanskje for mye. [...] Så er det klart språk, vi jobber mye med det, men det er mye å gå på.» (NAV-ansatt)

En annen utfordring i møte med NAV sine digitale tjenester er at **den enkeltes livssituasjon ikke passer inn i de digitale løsningene som ofte krever binære svar**. «Slik som i dag, jeg skulle levere en søknad som jeg ikke kunne levere digitalt, siden valgene der var «ja» eller «nei». I mitt tilfelle er svaret mitt imellom. Den digitale løsningen tillater ikke noe kommentar utover ja eller nei.» Også NAV-ansatte er opptatt av at komplekse situasjoner krever kontakt. «Tjenestene som ikke bør digitaliseres, er tjenester som krever mye oppfølging av den som søker sin situasjon. Det digitale innebærer at man mister den menneskelige kontakten.» Komplekse situasjoner innebærer gjerne at mange aktører er involvert, slik som familie og nettverk og andre eksperter. De digitale løsningene oppleves som mangelfulle overfor situasjoner med flere aktører.

Ofte opplever innbyggere **tekniske utfordringer eller problemer med å få tilgang**, noe som hindrer dem fra å ta i bruk NAV sine digitale løsninger. Noen opplever teknisk svikt. «Jeg har ingen ide om hvorfor det ikke virker. Jeg bruker Chrome, men ingen ting kan lagres, alt forsvinner. Det er virkelig irriterende.» «Jeg har prøvd å søke fem ganger hjemme og så kom ikke inn på systemet.» Det kan være vanskelig å finne informasjon selv om den er til stede. «Kanskje den innboksen står under en sak som du ikke har lett for å finne. Det var det som skjedde at jeg skulle gå på et kurs og få fagbrev. NAV sendte meg beskjed i innboks som jeg ikke kunne finne, jeg forsto ikke hvor den var.» «Når du starter en digital søknad, så er det 20 klikk før du kommer dithen.» Ofte er dette knyttet til problemer med å logge inn. «Planen var å gå til banken for å høre hvorfor min kode ikke fungerer. [...] jeg klarer ikke å logge på systemet».

**Vanskelig språk i de digitale løsningene** trekkes ofte frem som en grunn til at den enkelte velger andre kanaler. «Det er mange spørsmål som skal besvares. Så bruker de begreper som ikke er lette å forstå, på tross av at jeg har jobbet i helsesektoren i 40 år. [...] Du forstår heller ikke avslag. Hvis du får et «ja» eller «nei», tar det 14 sider med tekst for de forteller deg hvorfor svaret ble som det ble. [...] Systemene er bygget av IT-spesialister som kan sitt domene, men som ikke vet hvordan de skal stille spørsmål for å få svar på det som trengs.» Dette oppleves frustrerende også blant de NAV-ansatte. «Var jeg bruker, ville jeg ikke funnet meg i dette [på grunn av vanskelig språk]. Systemet er laget for de med bachelor.»

## 6 Hvordan kan vi forklare innbyggernes kanalbruk?

I kapittel 5 presenterte vi empiriske funn om innbyggernes bruk av ulike kommunikasjonskanaler med NAV – enten det skjer digitalt, via telefon eller i et fysisk møte. Vi har kategorisert dem i tre hovedelementer basert på innbyggernes perspektiv. Disse er forankret i tidligere forskning og har blitt validert gjennom workshops med NAV-ansatte og innbyggere.

De tre hovedtemaene som bidrar til å forklare innbyggernes kanalbruk er: (1) Innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger, som handler om den enkeltes livssituasjon og preferanser. (2) Søknadsprosessen, som beskriver trinnene innbyggerne må gjennom ved søknad om ytelse fra NAV, hvordan prosessen er utformet, og hvordan den påvirker innbyggerens opplevelse av tjenesten. (3) Ytelsesegenskaper, som omfatter regelverk og organisatoriske faktorer.

### 6.1 Innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger

Innbyggernes forutsetninger, knyttet til deres livssituasjon og preferanser, vil påvirke deres evne og ønske om å være digitale i kontakten med NAV. I våre samtaler med NAV-ansatte ble vi ofte presentert for begrepet «A4»-innbyggere, som beskriver innbyggere med en livssituasjon som anses standard. A4-innbyggere er norske borgere som har bodd og arbeidet hele livet i Norge, snakker norsk, har god helse og digitale og administrative ferdigheter. Ofte er det enklere for A4-innbyggere å benytte digitale selvbetjeningsløsninger. På den ene siden har NAV allerede mye informasjon om dem slik at flere prosesser kan automatiseres uten at de trenger ny dokumentasjon. På den andre siden avhenger det av evnen til å forstå systemet og kunne bruke digitale løsninger. Samtidig befinner en stor del av NAV sine brukere seg i en livssituasjon som ikke er standard. Disse kan ha utfordringer med å bruke digitale selvbetjeningsløsninger.

NAV sin virksomhetsstrategi sier at alle innbyggere skal få informasjon og veiledning om rettigheter og plikter på en enkel og forståelig måte. Ingen skal gå glipp av rettigheter på grunn av barrierer som lav systemforståelse, funksjonsnedsettelse, språk eller utfordringer med å bruke digitale løsninger (NAV 2023c). I vårt prosjekt har vi funnet at innbyggernes livssituasjon og bakgrunn har betydning for deres digitale mestring, og at personer som allerede opplever utfordringer med det offentlige systemet, blir mer sårbare når de må håndtere det digitalt.

Innbyggernes egenskaper har ofte en sammenheng med tjenestene de søker om. Mens alderspensjonister typisk er eldre enn 67 år, er søkere av foreldrepenger som regel i 20- eller 30-årene. Mottakere av økonomisk støtte befinner seg ofte i en vanskelig livssituasjon, og personer som mottar fysiske hjelpemidler, har ofte helseutfordringer. I det følgende vil vi presentere eksempler på brukerhistorier knyttet til ulike stønadsområder før vi gir en oversikt over innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger, og hvordan disse påvirker deres valg av kommunikasjonskanaler.

#### 6.1.1 Innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn ved alderspensjon

Selvbetjeningsløsninger er ofte lite fleksible. Dette gjør at det blir utfordrende å håndtere ulike livssituasjoner. Innbyggere som har arbeidet i utlandet, gjennomgår ofte en annen prosess som kan være krevende (se kapittel 6.2). NAV har ikke alltid tilgang til informasjon fra andre

land, så innbyggerne må selv fremskaffe dokumentasjon for at pensjonssøknaden deres kan behandles.

Noen innbyggere har god digital kompetanse og kan navigere på nav.no uten at de passer inn i den standardiserte «A4»-boksen. De har uttrykt ønske om at det skulle vært enklere å finne søknader og skjemaer på nav.no når de måtte søke om pensjon før de flyttet utenlands. I stedet måtte de oppsøke sitt lokale NAV-kontor for å få hjelp fra NAV-ansatte til å bestille søknaden til lokalkontoret. Ventetiden for å få nødvendig assistanse var lang, noe som førte til uforutsigbarhet i prosessen og resulterte i gjentatte besøk på kontoret.

Innbyggere i vanskelige livssituasjoner føler ofte et behov for å snakke med en ansatt i NAV. Innbyggere som oppsøker det lokale NAV-kontoret for rådgivning, blir vanligvis henvist til kontaktsenteret. I noen tilfeller kan innbyggere være heldige hvis de ansatte på de lokale kontorene har erfaring innen pensjon og kan gi litt veiledning. Imidlertid har de ikke lov til å påta seg rollen som veiledere på dette området, noe som kan være utfordrende når de møter innbyggere som ønsker å snakke med en person. En NAV-ansatt uttaler: *«Jeg får daglig hjertesukk fra pensjonister som så gjerne vil snakke med fysiske mennesker som kan peke på ark og forklare hvordan dette kan tolkes, og gå gjennom det sammen med dem fordi det er så vanskelig å få det med seg over telefon.»*

### *6.1.2 Innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn ved økonomisk sosialhjelp*

Mange av innbyggerne som opplever utfordringer med digitale selvbetjeningsløsninger og som oppsøker NAV-kontoret for å søke om økonomisk sosialhjelp, er innvandrere med manglende norskkunnskaper. Språkbarrierer kan føre til misforståelser blant søkere. Begreper slik som «delt bosted», er uklare for mange. Fagspråket i NAV kan være spesielt utfordrende for de som allerede sliter med språket. En mann i 50-årene, som var krigsflyktning og var avhengig av sosialhjelp, hadde aldri lært å lese eller skrive og hadde dermed problemer med digitale løsninger. Samtidig handler det ikke kun om språk, men også om tekniske ferdigheter. En kvinne på 40 år, etter å ha flyttet til Norge og startet på introduksjonsprogrammet, sendte nylig sin første e-post noensinne. En veileder i NAV som var kjent med disse søkerens situasjon, uttalte: *«Jeg bruker mye tid på å veilede innvandrere i hvor de skal trykke. [...] Jeg testet mine brukere fra introduksjonsprogrammet og sendte ut 15 mail, og bare 4 klarte å svare.»*

Blant innvandrere kan det være forskjeller mellom menn og kvinner med tanke på kompetanse og tilgang til digitale verktøy. En veileder i NAV påpekte at *«mange kvinner, de har ikke egne epost, BankID og bank-kort. Alt går gjennom mannen.»* En annen nevnte at *«denne uka hadde en kollega innkalt en bruker til møte på SMS, mannen dukket opp fordi hun var registret med hans telefonnummer.»* Dette gir en risiko for at kvinnene blir mindre synlige og i verste fall kontrollert eller utnyttet av andre. En veileder uttalte: *«Vi aksepterer fullmakter i aktivitetsplanen fordi man logger seg inn med BankID, men hvis det er en annen person så vet ikke vi det.»*

En annen gruppe som opplever utfordringer med det digitale, er ungdommer som deltar i arbeidsrettede tiltak gjennom NAV. Disse ungdommene uttrykker ofte behov for personlig hjelp og veiledning fremfor flere digitale kanaler og selvbetjeningsløsninger. En ansatt som jobber tett med unge sosialhjelpsmottakere, påpeker at *«digitalisering har ført til at vi har fått en*

*gruppe utenforskap.»* For å imøtekomme dette har flere NAV-kontorer opprettet stillinger dedikert til å hjelpe disse gruppene. Til tross for at mange av ungdommene er fortrolige med datamaskiner, sliter de med NAV sine digitale løsninger, hovedsakelig på grunn av det byråkratiske språket og manglende forståelse for hvilke tiltak de deltar i. Mange av dem har også opplevd ekstra vanskeligheter under koronapandemien. Noen ungdommer oppgir også at det er foreldrene deres som håndterer BankID-en deres og søker på deres vegne. Mange unge i dag er ikke vant til å bruke datamaskiner og bruker kun smarttelefoner og nettbrett. Derfor kan navigering på nettsider, som ofte er tilpasset datamaskiner, være utfordrende. Nav.no fungerer ikke optimalt på smarttelefon, noe som vanskeliggjør tilgangen for unge mennesker.

Personer med midlertidig behov for økonomisk sosialhjelp er sjelden kjent med det økonomiske sosialhjelpssystemet. Disse var ofte usikre i møte med digitale selvbetjeningsløsningene. I tillegg er det personer med ulike helsemessige utfordringer, spesielt innen psykisk helse og rus, som sliter med å benytte digitale selvbetjeningsløsninger for å søke om økonomisk sosialhjelp. Personer som mangler et sterkt sosialt nettverk, og som ikke er tilknyttet arbeid eller utdanning, utgjør en sårbar gruppe når det kommer til digital søknad om sosialhjelp.

### *6.1.3 Innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn ved foreldrepenger*

For mange innbyggere som kontakter NAV når de venter barn er dette deres første møte med NAV. Noen er i livssituasjoner der de har vært lenge i arbeid og får vite at de har rett til foreldrepenger og synes den digitale søknaden fungerer godt og er intuitiv. Noen beskriver at de bruker telefonen hvis noe ved situasjonen er usikkert eller livssituasjonen er kompleks: *«Hvis det hadde vært en liten mer kompleks sak, så hadde jeg foretrukket skriftlig fordi det er mye lettere å bevise, ikke sant? Men min sak var jo så enkelt. Det var ikke noe sånn kompleksitet i det, det var bare for å bekrefte at jeg hadde forstått riktig, og da synes jeg det er greit med telefonen.»*

Der livssituasjonen til innbyggeren passer godt i relasjon til digitale søknad og tjenester som NAV tilbyr og alt fungerer friksjonsfritt, oppleves den digitale søknadsprosessen som enkel. Men det finnes også innbyggere som befinner seg i andre typer livssituasjoner der det er vanskelig å finne ut hva de har krav på, og det tar lengre tid da det kan være flere hindringer og friksjonspunkter i søknadsprosessen. For noen innbyggere kan det være usikkert om de har jobbet lenge nok eller har en jobb som gir rett til foreldrepenger. Noen har flere jobber og synes det er vanskelig å vite hvordan dette påvirker kravet på foreldrepenger fra NAV. I situasjoner der det er usikkert om de får innvilget foreldrepenger, velger mange å ringe eller oppsøke kontoret. Selv om NAV henviser alle spørsmål om foreldrepenger til kontaktsenteret på telefon, oppgir noen innbyggere at det er viktig å møte noen og få en kompleks situasjon forklart i et personlig møte. Mange som er usikre opplever stress knyttet til hvordan økonomien blir når de går ut i permisjon. Ifølge ansatte i NAV-kontaktsenteret vil muligheten for å få stønad fra NAV være avgjørende for om de velger å fortsette svangerskapet og beholde barnet de venter.

Noen livssituasjoner kan føre til usikkerhet og bekymring for hvor mye innbyggerne kan forvente å få i stønad og når støtten kommer. Dette kan føre til stress i ventetiden da disse søknadene ikke går automatisk, men krever manuell behandling. *«Det kan ta veldig lang tid og*

*hadde ikke noe gøy å stå der med nyfødt baby og ingen penger. Men da var vi i en annen arbeidssituasjon enn nå. Ja, da var det ikke arbeidsgivere som skulle betale ut de pengene. Da var det NAV. Og det var en veldig kjip situasjon, på en måte bare sitte der med nyfødt baby, og det var liksom 6 uker siden forrige gang vi hadde fått penger.»* I tillegg beskriver en innbygger at i en vanskelig livssituasjon som plutselig endrer seg, som under pandemien, er det viktig å kunne ringe NAV for støtte og veiledning.

Unge personer som ikke har erfaring med å søke NAV, kan oppleve det som vanskelig å forstå hvordan foreldrepenger fungerer. En ansatt fra NAV-kontaktsenteret forklarer at *«det handler mye om systemforståelse, og da de ikke på en måte har skjønnet velferdssystemet, skjønner de ikke helt hvor de skal gå.»* En annen ansatt beskriver at *«det er mange som er født og oppvokst i Norge, og så kan det norske språket godt nok at de i utgangspunktet skulle kunne forstå det, men som ikke forstår dette. Det er mange unge som vi tenker 'Ja, de er digitale', men de må ringe, og vi må dele skjerm, og når du deler skjermen din, så ser du hvor lite digital de faktisk er, overraskende mange. Og så har du jo i tillegg til sant de som ikke kan lese, altså dysleksi og andre ting.»*

#### *6.1.4 Innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn ved hjelpemidler*

Situasjonen med hjelpemidler skiller seg fra de tre andre områdene. Mens økonomisk sosialhjelp, alderspensjon og foreldrepenger følger prinsippet «digitalt først», er det uvanlig og ofte uønsket at innbyggere bruker digitale selvbetjeningsløsninger for å søke om hjelpemidler. Unntaket er hvis innbyggere har brukerplass som gir mulighet til å bestille hjelpemidler direkte fra leverandøren (se kapittel 4 og 6.2 for detaljert informasjon). Innbyggere med brukerplass ansees som *«flinke til å identifisere sine behov og er driftige i hensikt til sine interessen. De blir på en måte sine egne saksbehandlere. [...] Å bruke et brukerplass krever mye systemforståelse og innsats fra brukers sin side.»* (NAV-ansatt)

Interessen blant innbyggere for å få brukerplass er imidlertid temmelig lav. En assistent for en kvinne med funksjonshemming forklarer at *«ikke alle ønsker å søke selv, selv om de sikkert kunne ha gjort det. Når mennesker kommer i vanskelige livssituasjoner, kan de være takknemlige for å slippe å ta ansvar.»* En innbygger var klar på at det ikke er bra å møte et søknads-skjema alene: *«Når mennesker befinner seg midt i en krisesituasjon, er det viktig med støtte og muligheten til å dele frykt og tanker gjennom en personlig samtale. Da er digitale tjenester ikke det første man tenker på.»* Noen synes at en digital søknad kunne forkorte ventetiden, men det som anses som viktigere, er menneskelig hjelp i prosessen uavhengig om den er digital eller analog. Noen innbyggere som har barn med behov for hjelpemidler, mener at de ikke har overskudd til å sette seg inn i alle mulighetene og å ta på seg ansvaret for enda et område. De har nok å hankses med i en vanskelig livssituasjon med syke barn hvor de ofte må håndtere flere tiltak fra NAV. *«Hvis du lever et slikt liv, har du ikke tid til det ekstra. Du gjør bare det som må gjøres.»*

Samtidig er det noen tjenester og situasjoner innen hjelpemiddelområdet som egner seg for automatisering i søknadsprosesser. For eksempel går brillestøtte til barn automatisk som en del av folketrygdloven, med et standard beløp for alle som oppfyller kravene. Automatiserte prosesser er ofte søknader som ikke krever individuell vurdering. Dermed spares det tid og ressurser ved at veiledere på NAV slipper å gjennomgå søknaden. Ansatte i NAV peker på at

det i slike situasjoner, hvor det er opplagt at innbyggerne trenger hjelpemidler, bør samme logikk kunne benyttes for å spare tid og penger.

### *6.1.5 Oversikt over innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn som påvirker kanalbruk*

Brukerhistoriene og funnene fra kapittel 5 viser at innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn har stor betydning for hvordan de oppfatter og bruker ulike kanaler. Det er viktig å påpeke at livssituasjoner og bakgrunn ikke er statiske. De kan endres over tid, for eksempel ved at en person blir mer kjent med systemet, får barn eller blir syk.

Selv om det finnes noen mønstre i brukergruppene, er det viktig å understreke at brukergruppene ikke er homogene. En NAV-saksbehandler forklarte: «*For noen flyktninger er kjempeflinke og er helt standard arbeidssøkende og det samme er det med EØS-borgere. Noen av dem er kjempedigitale, mens andre de kan være norske og alle typer som plutselig er langt tilbake i det digitale.*»

Vi oppsummerer nå livssituasjoner og bakgrunn som påvirker innbyggernes kanalbruk og implikasjoner for digitalisering nedenfor.

#### *Innbyggernes forutsetninger*

- **Språkutfordringer** er en av de største hindringene i bruk av digitale selvbetjeningsløsninger. Mange av de som oppsøker NAV-kontorene er innvandrere som sliter med å beherske norsk språk, og har derfor vanskeligheter med å bruke digitale verktøy på egen hånd. De strever med å lese og forstå instruksjoner og uttrykker behov for personlig assistanse. I tillegg kan språket som brukes av NAV oppleves som ekstra krevende og føre til misforståelser og usikkerhet. Dette gjelder ikke bare for innbyggere med et annet morsmål enn norsk. Det byråkratiske språket som NAV benytter, kan være vanskelig å forstå selv for de som har gode språkkunnskaper. Ofte foretrekker innbyggerne med språkutfordringer fysiske møter fremfor telefonsamtaler siden språkbarrierer og manglende forståelse for nyanser gjør det vanskelig å følge instruksjonene som blir gitt over telefon. Samtidig opplever innbyggerne det som vanskelig og stressende å uttrykke seg via telefon, og de finner det lettere å få personlig hjelp fra en medarbeider på stedet.
- **Analfabetisme, lese- og skrivevansker:** Situasjonen blir enda mer utfordrende for innbyggere som verken kan lese eller skrive på noen form for språk. Dette gjelder ikke bare innvandrere, men også norske innbyggere som sliter med analfabetisme. Uten støtte har de ingen mulighet til å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Samtidig opplever de utfordringer når de oppsøker kontorene for å få assistanse fra frontlinjemedarbeidere ved utfylling av søknader. Ofte forstår de ikke hva de signerer og føler seg hjelpeløse. Innbyggere som sliter med analfabetisme, har gjerne kognitive utfordringer i tillegg.
- **Manglende digitale kompetanse,** som gjør det vanskelig å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger, henger ofte sammen med manglende norskkunnskaper. Innbyggerne sliter med å forstå hva de skal gjøre i de digitale systemene. De møter utfordringer som å åpne nettsiden til NAV (noen havner på feil side som Google eller logger seg inn på sin egen bank), finne riktig søknad på nav.no, starte søknadsprosessen (forskjellige trinn med informasjon og klikk på nav.no kreves før selve søknaden kan startes), fyller ut søknaden, legge ved nødvendig dokumentasjon og å sende inn søknaden. Innbyggere som mangler



digitale ferdigheter og i tillegg står overfor språkbarrierer, blir ofte henvist til den digitale søknadsprosessen, men de ender opp med å gå seg vill i denne komplekse digitale søknadsprosedyren.

- **Manglende prosess- eller systemforståelse** for ulike ytelser er en annen utfordring som ofte følger med språkbarrierer og manglende digitale ferdigheter. Innbyggerne har vanskeligheter med å identifisere hvilke ytelser som er tilgjengelige og hvordan de skal søke om dem, og er avhengige av menneskelig assistanse. Denne utfordringen gjelder imidlertid ikke bare for innbyggere med språk- og digitale barrierer. Selv de med gode digitale ferdigheter kan mangle kunnskap om velferdssystemet og forståelsen av søknadsprosessene. Våre funn viser at det ofte er unge mennesker som sliter med å forstå NAV-systemet. Selv om noen innbyggere blir mer kjent med systemet etter gjentatte kontakter med NAV, opplever andre – spesielt de med kognitive utfordringer – vanskeligheter med å lære og søker derfor ikke på egenhånd neste gang.

### *Manglende tilgang til digitale løsninger*

- **Manglende tilgang til BankID** hindrer mange innbyggere i å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Flere grupper av innbyggere er ekskludert fra å bruke disse digitale løsningene på grunn av manglende BankID. For eksempel kan innvandrere som ikke har gyldig legitimasjon eller som ikke oppfyller kravene, ikke få BankID. I tillegg kan innbyggere med rusproblemer eller kognitive funksjonsnedsettelse bli nektet BankID. Hvis banken oppdager at noen har delt BankID-en sin ulovlig, kan innbyggeren også miste tilgangen til BankID. Våre funn viser at det er flere innbyggere uten BankID som ønsker å bruke digitale selvbetjeningsløsninger, men blir tvunget til å fylle ut papirsøknader som et resultat av dette.
- **Manglende tilgang til IT-utstyr** er en annen faktor som hindrer noen innbyggere i å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Noen som besøker NAV-kontoret har ikke en PC, men kun en mobiltelefon. Selv om det finnes en mobilversjon av nav.no, kan det være utfordrende å følge instruksjonene på en liten skjerm og legge ved dokumentasjon. Hjelpen som innbyggerne får på NAV-kontoret, fokuserer ofte på tilgang til nav.no via en PC, slik at innbyggerne ikke kan gjenta trinnene på mobilen. På et av NAV-kontorene der vi samlet inn data, har de begynt å veilede innbyggerne på de mobile enhetene de tar med seg til kontoret, slik at de kan bli bedre i stand til å hjelpe seg selv senere. Noen ganger har innbyggere ikke råd til å kjøpe IT-utstyr i det hele tatt, og dette hindrer dem i å kunne bruke digitale selvbetjeningsløsninger hjemmefra.

### *Helseutfordringer*

- **Sykdom og funksjonshemninger:** Innbyggere som sliter med helseproblemer, spesielt de med akutte, kroniske eller komplekse sykdommer, eller psykiske og rusrelaterte utfordringer, kan ha vanskeligheter med å bruke digitale selvbetjeningsløsninger. De kan oppleve utfordringer knyttet til eksekutive funksjoner og er avhengige av menneskelig assistanse for å søke om ytelser. I tillegg møter også innbyggere med funksjonshemninger utfordringer knyttet til bruk av digitale selvbetjeningsløsninger. Selv om mange av løsningene er designet med tanke på universell utforming, støter blinde og synshemmede på

utfordringer når systemene ikke er tilpasset deres behov. Disse trenger hjelp til å navigere disse digitaliserte systemene.

- **Kognitive utfordringer** (eksekutiv dysfunksjon) beskriver nedsatt kognitive funksjoner som påvirker evnen til å planlegge, forutse fremtidige konsekvenser, styre oppmerksomheten der det trengs, håndtere komplekse situasjoner og tilpasse seg endrede krav i hverdagen (Stubberud u.å.). Dette kan være et resultat av sykdom eller hjerneskader, men kan også forverres når en person opplever mangel på penger, tid eller sosial støtte, eller sliter med helseutfordringer som mentale problemer, depresjon eller bruk av medikamenter (Hegertveit et al. 2022). Innbyggere med kognitiv dysfunksjon kan oppleve store vanskeligheter med å forstå hva som forventes av dem fra NAV. De kan oppleve stress og angst når de må samhandle med digitale selvbetjeningsløsninger, og mange av dem har lærevansker og klarer ikke å bruke digitale løsninger på egen hånd, selv om de blir forklart på en grundig måte. Våre observasjoner viser at noen av dem forlater kontoret uten å ha oppnådd det de kom for å gjøre.
- **Livskriser, vanskelige livssituasjoner og stress** kan ha stor innvirkning på innbyggernes evne eller vilje til å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Når innbyggere befinner seg i en krisesituasjon, for eksempel et plutselig behov for hjelpemidler eller tap av jobb, føler de ofte behov for å delegere ansvaret til noen andre da de mangler ressurser til å søke selv. I slike situasjoner blir støtte og veiledning vurdert som viktigere enn å få gjennomført en prosess raskt. For innbyggere i livskriser blir behovet for trygghet og støtte fra andre ofte avgjørende.

### *Sosiale faktorer*

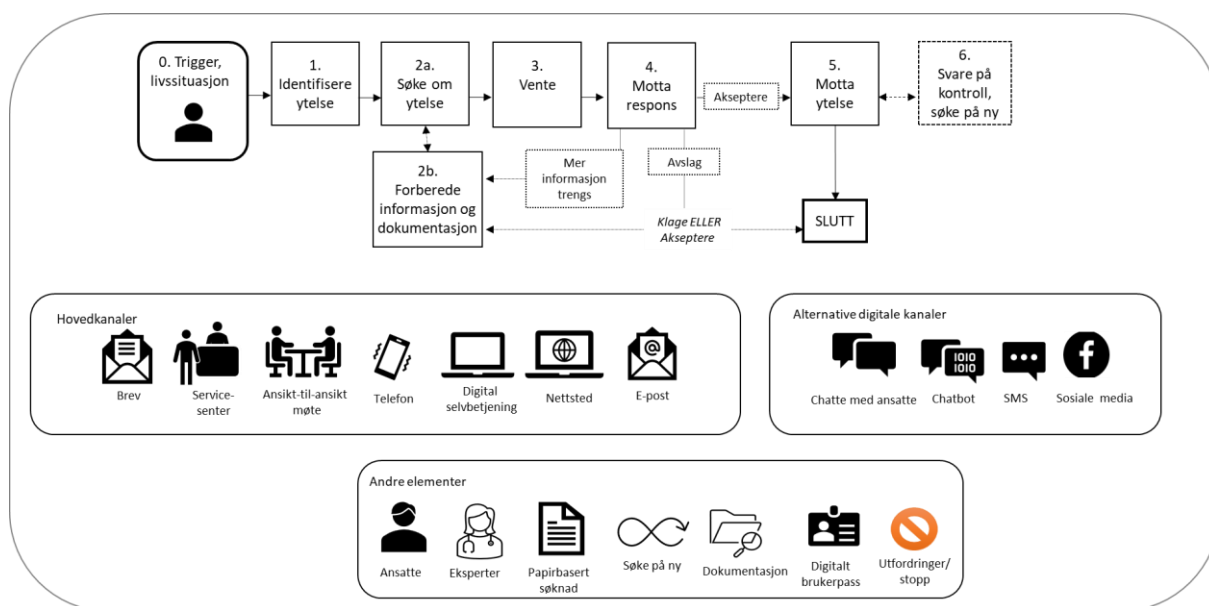
- **Komplekse livssituasjoner** omfatter alle situasjoner som avviker fra standarden («A4»). Dette kan innebære å ha arbeidet i utlandet (for eksempel når det gjelder alderspensjon), å ha flere jobber (for eksempel ved søknad om foreldrepenger) eller å mangle BankID (for eksempel ved søknad om økonomisk sosialhjelp). Innbyggere som befinner seg i komplekse livssituasjoner kan få problemer med digitale selvbetjeningsløsninger da deres prosess ofte er mer kompleks. De må for eksempel selv fremlegge dokumentasjon og begrunnelse for at søknaden skal behandles. Informasjonen som NAV har allerede registrert for innbyggere i «standard»-livssituasjoner ikke nødvendigvis kan brukes i deres tilfelle. Dette øker arbeidsmengden for innbyggere i komplekse livssituasjoner og gjør søknadsprosessen mer utfordrende å forstå. Samtidig er noen innbyggere som mangler BankID på grunn av deres livssituasjoner, utelukket fra å bruke digitale selvbetjeningsløsninger selv om de ønsker å benytte seg av dem.
- **Manglende sosiale nettverk** kan utgjøre en utfordring for innbyggere når det gjelder å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. På den ene siden kan mangel på sosiale kontakter være assosiert med helseproblemer, noe som kan gjøre det vanskelig for innbyggere å mestre bruken av digitale verktøy. De kan også savne støtte og hjelp fra venner og familie og derfor være avhengige av assistanse fra NAV. På den andre siden foretrekker noen innbyggere med begrensede sosiale kontakter fysiske møter på NAV-kontoret fordi dette gir dem muligheten til å oppleve sosialt samvær og interaksjon med andre mennesker.

## Demografiske faktorer

- **Alder** påvirker innbyggernes bruk av digitale selvbetjeningsløsninger, noe som også henger sammen med andre faktorer. For eksempel opplever flere eldre innbyggere helseproblemer, noe som kan skape hindringer for å kunne benytte seg av digitale verktøy. Samtidig kan mange unge også slite med digitale løsninger. Til tross for at unge er åpne for å bruke digitale kanaler som chat for å kommunisere med NAV, beskrives disse som «ikke veldig digitale» av veiledere i NAV. De har begrenset erfaring med NAV-systemet og er ikke kjent med byråkratisk språk. For å kunne benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger på egen hånd trenger de derfor en enklere prosess og mer forståelig språk.
- **Kjønnsforskjeller i innvandrergrupper**, der kvinner ofte har begrenset tilgang til og kompetanse innen digitale verktøy. I enkelte tilfeller mangler kvinner egne e-postadresser, BankID og bankkort, og alt administreres gjennom mannen deres. Dette kan gjøre det vanskelig for dem å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger på egen hånd. Samtidig kan digitale løsninger i slike tilfeller skape ekstra utfordringer siden NAV ikke nødvendigvis har innsikt i innbyggerens bakgrunn og situasjon. Det er derfor viktig at NAV tilbyr alternative innganger og støttetjenester for å imøtekomme både kvinners behov og deres kulturelle bakgrunn. Dette kan for eksempel innebære språklig støtte og lokalt forankrede veiledningstjenester for å øke kvinners tilgang til og bruk av NAV sine digitale løsninger. Samtidig er det viktig å ivareta kvinners rettigheter og hindre mulige overgrep.

## 6.2 Trinn i søknadsprosessen

I tillegg til innbyggernes livssituasjoner og bakgrunn spiller aktivitetene som trengs i søknadsprosessen, en stor rolle for innbyggernes kanalbruk. Søknadsprosessen hos NAV består av flere trinn. Disse trinnene kan være mer eller mindre egnet for digitale løsninger og automatisering. I noen tilfeller opplever innbyggerne utfordringer med å finne søknadsskjemaet, forstå om de er berettiget til stønad, vite hvilken dokumentasjon de må levere og hvorfor de må vente på svar. Innbyggerne kan måtte benytte flere kanaler for å få hjelp. I prosjektet vårt har vi utviklet en modell som viser innbyggernes tjenestereise når de søker om stønad hos NAV (se Figur 2). Vi har brukt modellen til å analysere de fire områdene.



Figur 2: Den generelle modellen for søknadsprosesser

I modellen gjør vi en viktig konseptuell forskjell mellom tjenesteleveringsprosessen og søknadsprosessen. Tjenesteleveringsprosessen er den overordnede tjenesten som tolkes, utformes og leveres av offentlige aktører. Søknadsprosessen beskriver den delen av tjenesteleveringsprosessen som innbyggeren aktivt er involvert i. I vårt prosjekt, med fokus på innbyggere, er det søknadsprosessen vi fokuserer på. Under følger en presentasjon av prosessens ulike trinn. Modellen vår presenterer dette som sekvensielle steg, noe som i mange tilfelle vil være en forenkling. I mange tilfeller vil det nok være snakk om flere iterasjoner, noe som kommer tydeligere frem når vi senere anvender modellen til å forklare hvordan dette ser ut innenfor de fire ytelsesområdene vi ser nærmere på.

**Trigger og livssituasjon (0).** Behovet for å søke om en offentlig ytelse utløses vanligvis av en trigger, dvs. en endring i innbyggerens livssituasjon. Disse kan ha ulike trekk og opphav, hvorav noen er forutsigbare (slik som å nå en alder eller fødsel), mens andre kan oppstå mer uventet (slik som dødsfall, sykdom, eller arbeidsløshet). Triggerne legger føringer for hvilke ytelser den enkelte skal søke om.

**Identifisere ytelse (1).** Første trinn handler om å undersøke hvilke ytelser som kan være aktuelle, hva som kjennetegner dem, og hvem som administrerer det aktuelle ytelsesområdet. Innbyggerne må også identifisere kriterier for å få de aktuelle ytelsene. Ytelser kan identifiseres via ulike kanaler slik som nettsted, gjennom mer generelle nettsøk, personlige møter med offentlige instanser, telefonsamtaler eller via personer i eget nettverk.

**Søke om ytelse og forberede informasjon og dokumentasjon (2a og 2b).** Etter å ha identifisert rett ytelse må innbyggerne søke. Søknadsprosessen varierer fra en ytelse til en annen og kan også forekomme via ulike kanaler. Det kan være digitale løsninger, personlige møter, papirsøknader, via telefon eller ved hjelp av eksperter som hjelper med å søke. Dette inkluderer i de fleste tilfeller å levere inn dokumentasjon og personlig informasjon, med mindre all nødvendig informasjon allerede er tilgjengelig. Denne delen av prosessen kan ta mye tid og innebære stress for den som søker.

**Vente (3).** Etter å ha søkt venter innbyggeren på svar. Tidsrommet varierer fra å få umiddelbar respons til å måtte vente i flere måneder, avhengig av de underliggende prosessene og graden av automatisering i håndteringen av søknadene. Innbyggerne kan bli spurt om å levere mer dokumentasjon eller oppklare uklarheter som en del av denne fasen.

**Motta respons (4).** Søknadsprosessen kan få tre ulike utfall. Søknaden kan aksepteres, den kan bli avslått, eller søkeren kan bli spurt om å levere inn mer informasjon. Responsen kan kommuniseres via ulike kanaler og format. Ofte er responsen av en karakter som krever fortolkning. Ved avslag kan den enkelte klage, noe som fører til en ankebehandling (som vi ikke behandler i detalj her).

**Motta ytelse (5).** Hvis søknaden er innvilget, vil innbyggeren motta ytelsen. Det kan være snakk om penger, permisjon, tjenester (f.eks. personlig assistanse eller transport) eller et fysisk produkt (f.eks. en rullestol). Søknadsprosessen vil i mange tilfeller ende her.

**Svare på kontroll, søke på ny (6).** Ytelser som strekker seg over et lengre tidsrom, har ofte innebygget kontroll-mekanismer, noe som kan kreve at innbyggere rapporterer tilbake til de som tilbyr ytelsen. Det kan også være mekanismer som krever at innbyggerne søker på ny, for eksempel der hvor betingelsene endres eller ved endringer i den enkeltes livssituasjon.

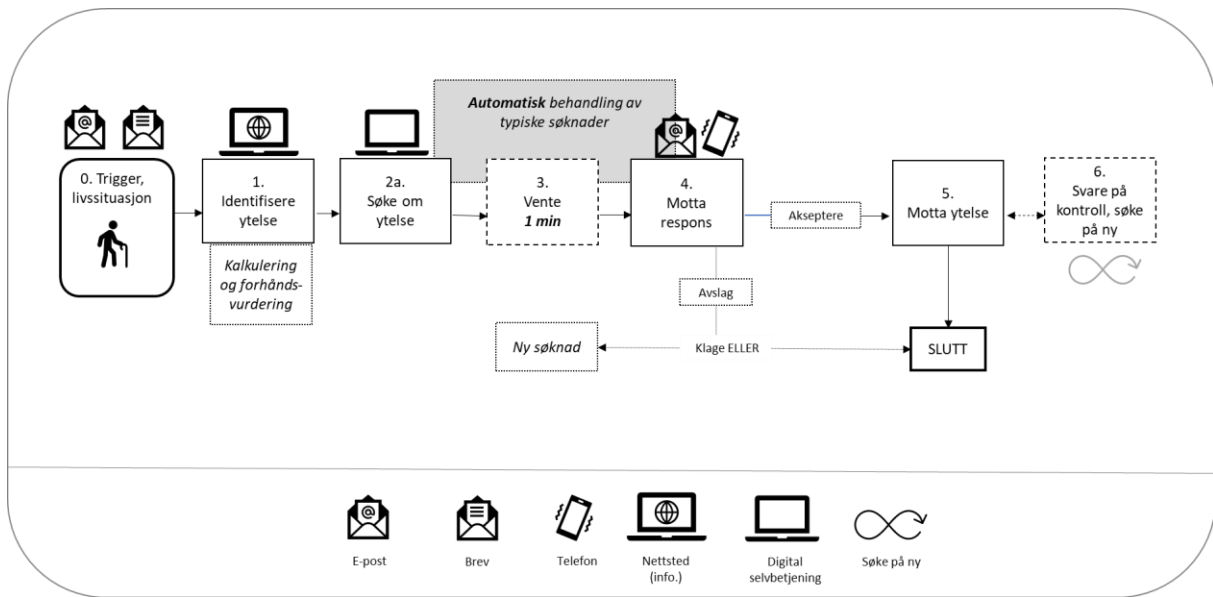
Utveksling av informasjon og interaksjonen mellom innbyggerne og NAV skjer gjennom ulike informasjons- og interaksjonskanaler (se hoved- og alternative kanaler i Figur 2). Vanligvis må innbyggerne ta et aktivt valg når det gjelder hvilken kanal de ønsker å bruke for å finne informasjon og samhandle med NAV. Kanalvalg gjøres gjentatte ganger gjennom hele prosessen.

I tillegg til prosessstrinnene og hvilke kanaler som kan være aktuelle, velger vi også å ha med andre faktorer som påvirker denne prosessen. Ulike aktører, slik som ansatte og eksperter, kan ha en avgjørende rolle for resultatet av slike prosesser. Papirbaserte skjema kan være standard for enkelte prosesser. I tillegg har vi valgt å illustrere utfordringer som kan føre til at prosessene stopper opp underveis.

### *6.2.1 Søknadsprosessen for alderspensjon*

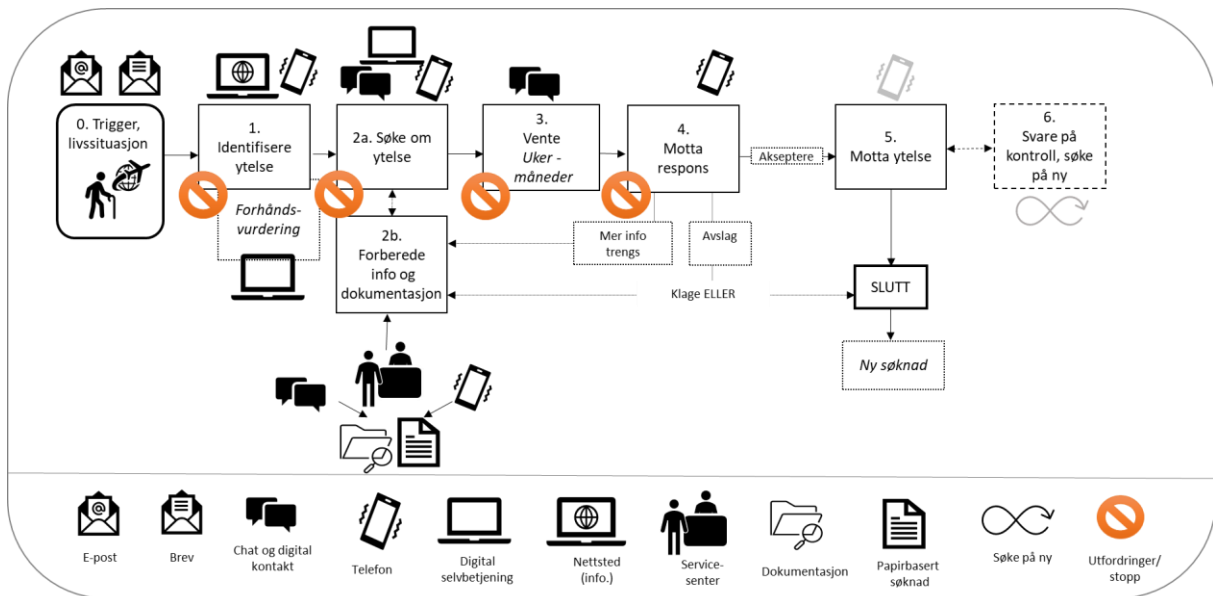
Innbyggere kan søke om alderspensjon mellom 62 og 75 år. For å søke digitalt må man ha en elektronisk ID. I tillegg kan man på nettportalen beregne forventet pensjonsnivå. Informantene våre i NAV anslår at rundt 90 % av alle søknader gjøres via den digitale tjenesten.

Noen innbyggere kan ha behov for telefonstøtte for å forstå regelverket og hva de må gjøre i forbindelse med bruk av den digitale selvbetjeningsløsningen og utregning av forventet pensjonsnivå (trinn 1 og 2). Selv om regelverket og kriteriene kan være kompliserte for innbyggere, er de ganske klare for NAV sin del. Søknadsprosessen er i stor grad automatisert. NAV anslår at rundt 70 % av de digitale søknadene håndteres automatisk, noe som gir minimal responstid (trinn 3). Hvis søknaden innvilges, er alderspensjon en langvarig ytelse og innbyggeren mottar en månedlig utbetaling frem til sin død (trinn 5). I noen tilfeller kan vilkårene for stønaden endres etter at stønaden er innvilget, noe som betyr at det kan være nødvendig med kontroll og ny innmelding (trinn 6). Figur 3 viser en typisk søknadsprosess om alderspensjon.



**Figur 3: Den typiske søknadsprosessen for alderspensjon**

Vi har identifisert avvikende saker og søknadsprosesser som krever mer oppmerksomhet og ressurser fra NAV. Særlig problematisk er søknadsprosessen for innbyggere med avvikende saker, som for eksempel de som bor utenlands. Mange av disse søkerne tar kontakt med NAV for å få tilgang til søknadsskjemaet, veiledning om hvordan de skal søke, eller for å få en statusoppdatering på søknaden i ventetiden. Søknadsprosessen for disse innbyggerne innebærer flere trinn enn den typiske og automatiserte prosessen. Vi har modellert de atypiske sakene separat i Figur 4.



**Figur 4: Den atypiske søknadsprosessen for alderspensjon**

Disse atypiske sakene kan avvike fra det forventede formatet på ulike måter. Noen søknader er digitale, men passer ikke inn i de automatiserte systemene (trinn 2). Disse krever manuell behandling, noe som forlenger svartiden (trinn 3). Andre innbyggere søker om alderspensjon på papirskjemaer som tar flere uker å behandle. For noen innbyggere, særlig de som ikke er bosatt i Norge, er det ikke mulig å bruke den digitale selvbetjeningsløsningen på grunn av

manglende gyldig BankID eller fordi sakene deres ikke passer med utformingen av det digitale skjemaet. Disse innbyggerne må dermed kontakte NAV og be om et papirbasert søknads-skjema som sendes i posten eller for å få hjelp til å fylle ut digitalt søknadsskjema som ikke krever innlogging med BankID. Avhengig av sakens kompleksitet kan noen av disse papirbaserte søknadene ta flere måneder å behandle. Innbyggerne må derfor vente lenge på svar (trinn 3).

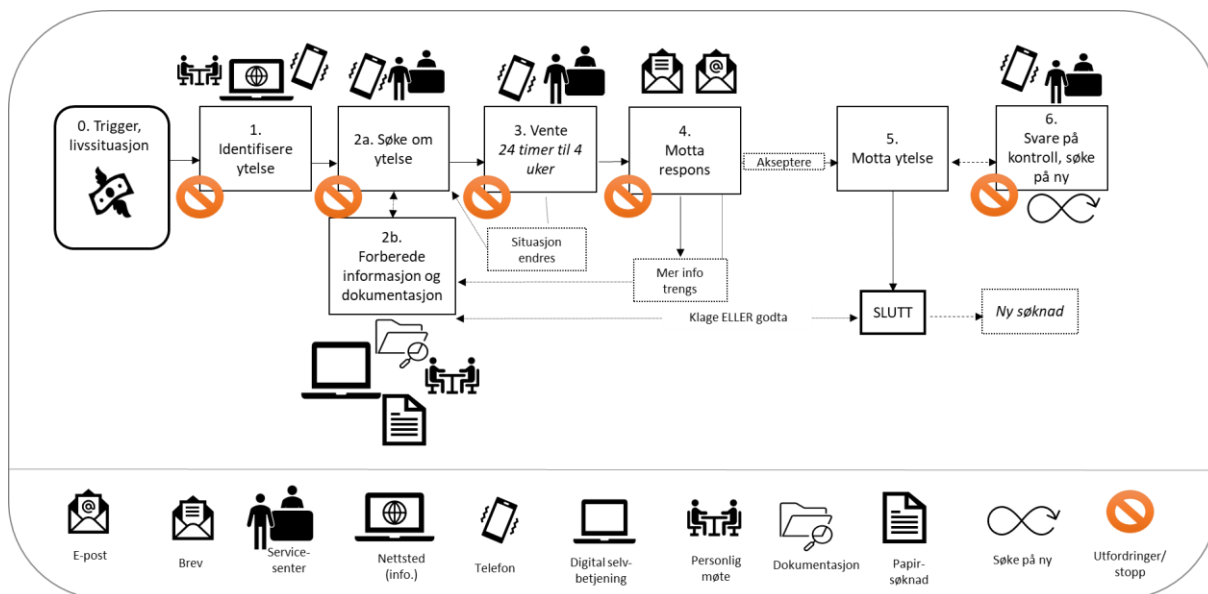
Uavhengig av hvilken kanal innbyggeren bruker for å søke om alderspensjon kan NAV gi informasjon og veiledning via telefon, chat og digital post (trinn 1 og 2). Personlige veiledningsmøter tilbys sjelden. Regelverket for alderspensjon kan være komplisert, spesielt når det gjelder samordning med andre pensjonsordninger og ytelser. Innbyggerne tar derfor typisk kontakt med NAV med spørsmål om hvordan regelverket skal tolkes i deres spesifikke situasjon.

Ifølge ansatte i førstelinjen mottar NAV flest henvendelser om alderspensjon fra innbyggere som søker informasjon om ytelsen (trinn 1) eller i forbindelse med søknad og utarbeidelse av dokumentasjon (trinn 2a og 2b). Noen innbyggere ringer også etter at de har mottatt brevet ved fylte 67 år eller for å forstå hvordan vedtaket ble fattet, spesielt hvis beløpet er lavere enn forventet (trinn 4 og 5). Språket og terminologien som brukes i selvbetjeningsapplikasjonene og brevene fra NAV skaper ofte problemer som gjør at innbyggerne kontakter NAV. Enkelte begreper kan tolkes på forskjellige måter, noe som kan gjøre innbyggerne usikre på hvilken dokumentasjon de skal sende inn.

De fleste henvendelsene om alderspensjon skjer via telefon, men det er også en del innbyggere som stiller spørsmål via chat eller digital post. NAV tilbyr også en skjermdelingsfunksjon der innbyggeren kan få hjelp på sin egen dataskjerm samtidig som han eller hun snakker med en saksbehandler på telefon. På denne måten kan frontlinjemedarbeidere hjelpe innbyggerne med praktiske oppgaver i den digitale selvbetjeningsløsningen.

### *6.2.2 Søknadsprosessen for økonomisk sosialhjelp*

Innbyggere som ønsker økonomisk sosialhjelp, må først sette seg inn i kriteriene og fremgangsmåten for å søke (trinn 1; se Figur 5 for hele prosessen). De fleste kommuner tilbyr informasjon om slik støtte på nettet og henviser til NAV sine digitale selvbetjeningsløsninger. Det er også mulig å søke på papir, og noen kommuner har egne papirskjemaer. Siden forskningsprosjektet startet, har det også blitt mulig å laste ned papirskjemaer på nav.no. På NAV sine nettsider presenteres kriterier for å være kvalifisert, som for eksempel at man må ha lovlig opphold i Norge og bo i her ved søknadstidspunktet. Det finnes også en video om søknadsprosessen på NAV sine nettsider, men denne er kun på norsk. Ifølge våre informanter har mange innbyggere liten eller ingen kunnskap om hvilke rettigheter de har før de søker om økonomisk sosialhjelp (trinn 1). Det er ikke uvanlig at innbyggere blir informert om ytelsen under en personlig veiledningssamtale med en veileder i NAV, spesielt hvis de har behov for supplerende sosialhjelp eller må søke når andre ytelser fra NAV opphører eller blir avbrutt tilfeldigvis. Innbyggere kan få informasjon på nav.no og ved å stille spørsmål i digitale kanaler som chat og e-post. Likevel er det mange som ikke forstår informasjonen og kontakter NAV via telefon som supplement til nettsøk. Mange som søker, synes det er vanskelig å forstå terminologien, f.eks. noen vet ikke at sparepengene deres defineres som inntekt.



Figur 5: Søknadsprosessen for økonomisk sosialhjelp

Når en innbygger tar kontakt med NAV via chat eller telefon, vil frontlinjemedarbeideren vurdere deres kognitive og digitale ferdigheter, for eksempel språkkunnskaper og generell forståelse samt tilgang til e-ID (nødvendig for å bruke digital selvbetjening). Innbyggere som har tilstrekkelige ferdigheter, vil bli veiledet til selv å finne informasjon på nettsiden. Innbyggere som viser seg å ha manglende forståelse, svake språkkunnskaper eller behov for fysisk assistanse, kan få et tilbud om et fysisk møte med en saksbehandler på et lokalt NAV-kontor. For å hindre unødvendig saksbehandling har frontlinjemedarbeiderne også en funksjon med å sortere ut dem helt klart ikke er berettiget for slik støtte.

Skjemaet som brukes for å søke om økonomisk stønad har ni spørsmål (trinn 2). I tillegg må søkerne levere omfattende og nøyaktig dokumentasjon av sin økonomiske situasjon til NAV (trinn 2b). Dokumentasjonskravet varierer avhengig av årsaken til innbyggerens økonomiske behov, derfor er dette ikke entydig spesifisert. Dette kan være en utfordring for innbyggerne, spesielt når frontlinjemedarbeiderne ikke har tilgang til deres personlige mapper på grunn av sosialtjenesteloven. Frontlinjemedarbeiderne anbefaler derfor innbyggerne å laste opp alle dokumenter som de mener kan være til hjelp i vurderingen av om de er støtteberettigede eller ikke.

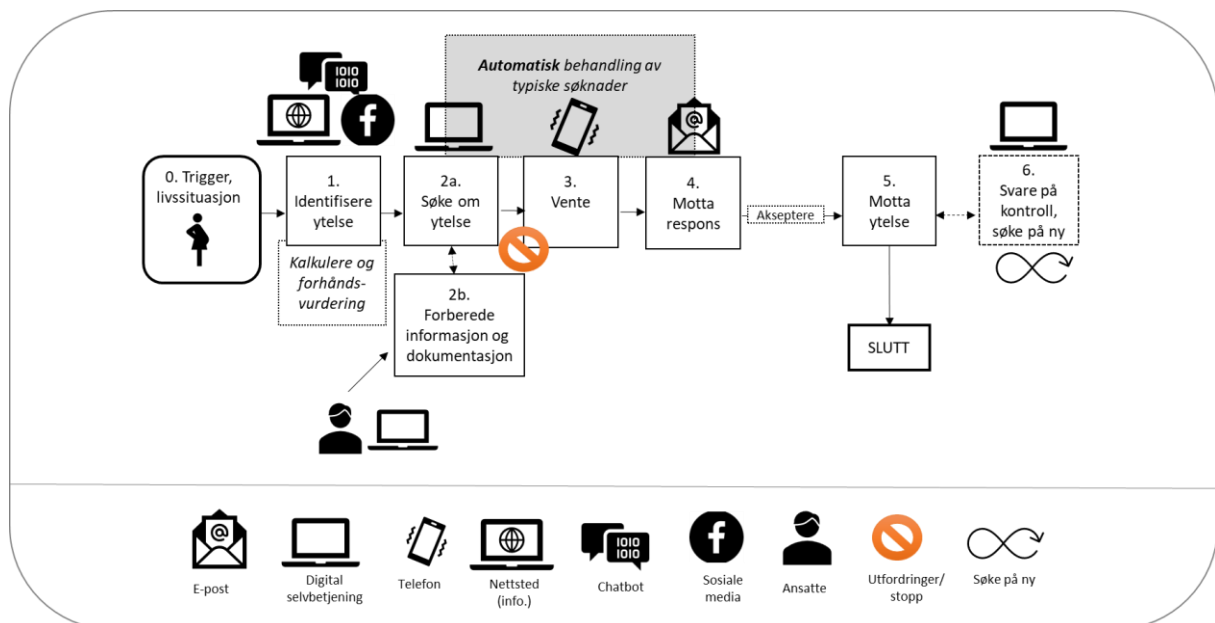
Saksbehandlingstiden varierer fra kommune til kommune, fra 48 timer til flere uker, avhengig av alvorlighetsgrad, dokumentasjonens omfang og kommunens effektivitet. Vanligvis vil søkeren motta et foreløpig svar innen en måned, men behandlingstiden kan i nødstilfeller være så kort som 24 timer. Mange kontakter NAV angående status på sin søknad fordi dette haster for dem (trinn 3). De kan ikke få informasjon om status i sakene sine på nettet. Noen tar også kontakt med NAV på telefon etter at de har fått svar (trinn 4) for å få hjelp til å forstå svaret de har fått. På grunn av fleksibiliteten i stønaden og mangelen på klare retningslinjer for hva man har krav på og hvilken dokumentasjon man skal legge frem, er det mange som søker om økonomisk stønad uten å ha rett til det. Dette fører til at mange får avslag på sine søknader. Etter å ha mottatt ytelsen er det mange som søker på nytt. Dette kan føre til nye henvendelser på telefon eller til et lokalt NAV-kontor (trinn 6).



### 6.2.3 Søknadsprosessen for foreldrepenger

Hvordan innbyggerne opplever søknadsprosessen for foreldrepenger varierer avhengig av deres livssituasjon. De som er usikre på om de har rett til foreldrepenger, kan ha flere spørsmål til NAV, for eksempel om hvordan arbeidstiden beregnes og om de har rett til supplerende stønader. Dette kan også gjelde hvis innbyggerne ikke har hatt sammenhengende arbeid eller fulltidsarbeid over tid. I noen situasjoner behandles søknaden manuelt, noe som fører til lengre ventetider og spørsmål. Det samme gjelder hvis arbeidsgiveren ikke sender riktig dokumentasjon til NAV.

Når en kvinne blir gravid og besøker jordmor, blir hun informert om at hun kan søke om foreldrepenger hos NAV (trinn 0). Mange begynner å søke etter informasjon på nettet eller i sitt eget nettverk. De vi har snakket med innbyggere som bruker NAV sine Facebook-sider, synes språket er enkelt å forstå på forumet. På nav.no brukes chatboten til å veilede gjennom regler og tjenester (trinn 1). I søknaden henter NAV automatisk informasjon om alle aktive arbeidsforhold fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). Hvis informasjonen er feil, må innbyggeren kontakte arbeidsgiveren (trinn 2). Arbeidsgivere spiller en sentral rolle i søknadsprosessen siden søknaden først kan behandles av NAV etter at arbeidsgiveren har sendt inn riktig dokumentasjon. Arbeidsgiveren må sende inn inntektsmeldingen fire uker før den første dagen arbeidstakeren skal ha foreldrepenger. NAV anbefaler derfor at innbyggerne søker fire til seks uker før planlagt permisjon. For de som søker i dette tidsrommet, er ventetiden fra noen dager til et par uker. For de som søker fire uker før permisjonsdatoen eller senere, kan svar gis umiddelbart dersom arbeidsgiveren har sendt inn inntektsmeldingen i tide. Hvis ikke, ringer de som søker ofte til NAV (trinn 3). For de fleste er vedtaket mer som en bekreftelse. Figur 6 viser den typiske søknadsprosessen for foreldrepenger.

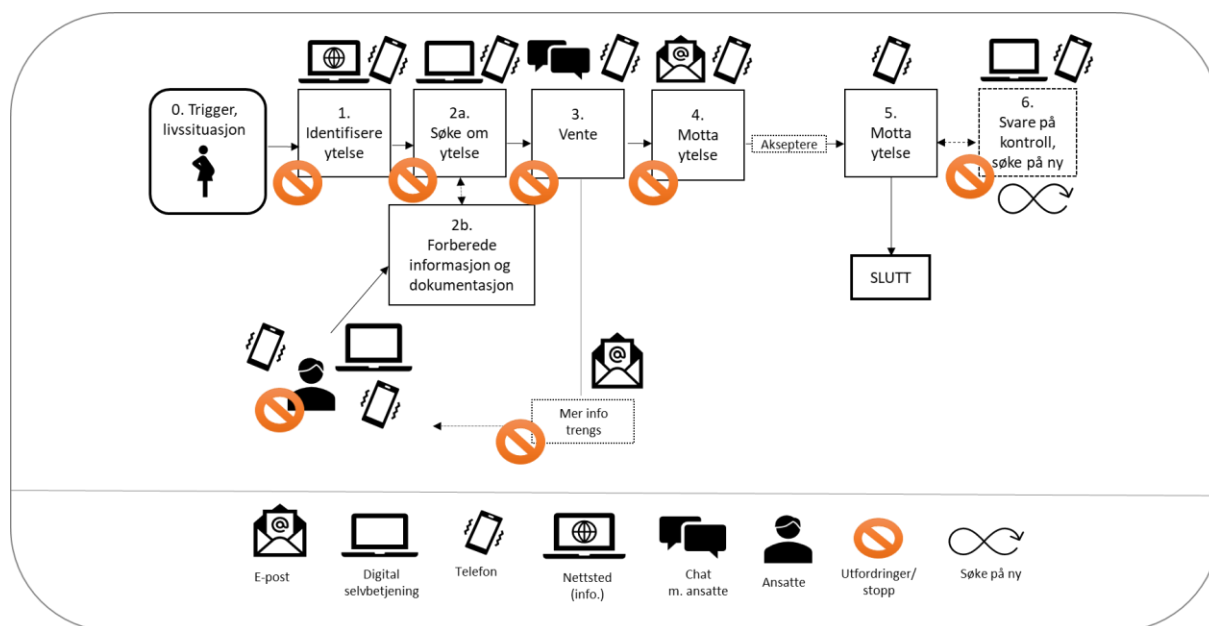


Figur 6: Den typiske søknadsprosessen for foreldrepenger

Foreldre som opplever situasjonen sin som kompleks, ringer ofte for å få veiledning knyttet til deres spesifikke situasjon. De benytter seg ofte av digitale kanaler parallelt med telefon (trinn 1). Noen skriver til NAV med spørsmål om regler for å ha det skriftlig. NAV ringer tilbake når

det er komplekse spørsmål, spesielt når innbyggere lurer på om de har rett på foreldrepenger eller om de må søke om engangsstønad eller andre supplerende støtteordninger. De som sliter med den digitale søknadsprosessen, ringer også NAV for veiledning over telefon og gjennom skjermdeling (trinn 2). Arbeidsgivere som har begrensede forutsetninger og forkunnskaper for å sende digital inntektsmelding til NAV, ringer og får hjelp ved skjermdeling hvis de gjør feil eller har spørsmål knyttet til søknadsprosessen. Hvis inntektsmeldingen ikke kommer fire uker før planlagt foreldrepermisjon, må innbyggeren ta kontakt med arbeidsgiveren siden NAV ikke har gode kanaler for dette. Oftest kontakter innbyggere NAV i forbindelse med dette.

Noen innbyggere har flere arbeidsgivere, og da kan prosessen ta lengre tid. Mange ringer NAV når de opplever lang ventetid fra de sender inn søknaden til de hører tilbake fra NAV. Noen blir usikre og stresset hvis de ikke får beskjed om noe eller hvis NAV sine svar tar lang tid. De lurer også på hva de kan forvente økonomisk under permisjonen og føler seg stresset av å ikke vite. At mor får svar før far eller medmor, kan også skape stress. I en mer kompleks livssituasjon kan NAV sine beslutninger bli lange og være vanskelige å forstå. I slike tilfeller ringer innbyggere ofte NAV for å få hjelp til å forklare vedtaket og hvis de får avslag, spør de om å klage på avgjørelsen (trinn 4). Noen blir usikre hvis de skal gjøre endringer og diskuterer med den andre forelderen og blir usikre eller redde for å miste deler av permisjonen, noe som kan føre til telefoner til kontaktsenteret (trinn 6). Figur 7 viser den atypiske søknadsprosessen for foreldrepenger. Både i typiske og atypiske prosesser skaper ventetiden mange spørsmål hos innbyggerne (trinn 3).

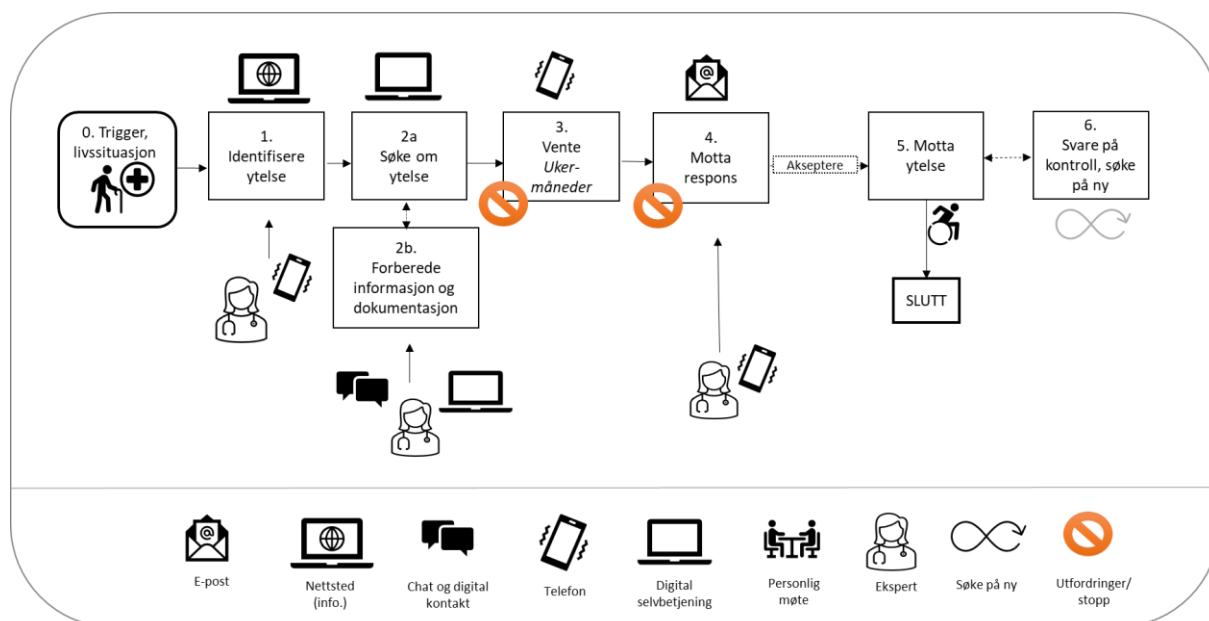


Figur 7: Den atypiske søknadsprosessen for foreldrepenger

#### 6.2.4 Søknadsprosessen for hjelpemidler

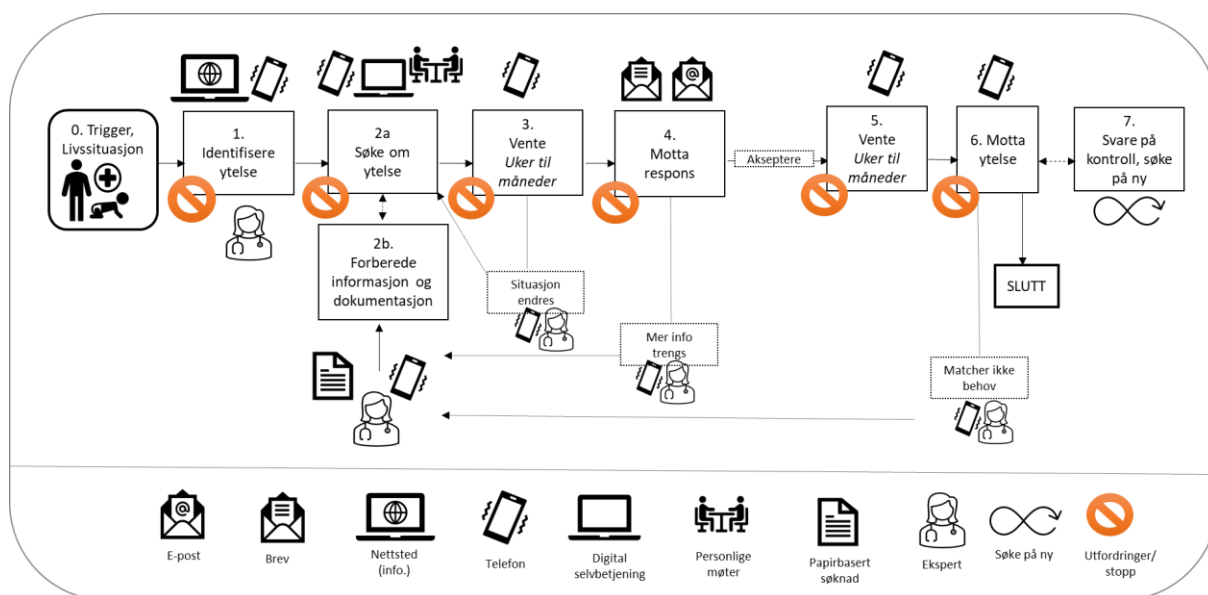
I prosessen med å få tilgang til hjelpemidler opplever innbyggerne ventetid i ulike prosesstrinn som både inkluderer rådgivning, beslutninger og levering av hjelpemidler. Avhengig av hvilken livssituasjon som utløser behovet, kan prosessen som innbyggeren må gjennomgå være mer eller mindre utfordrende (trinn 0). Innbyggeren er ikke alene i prosessen siden det finnes en ekspert tilgjengelig ved alle førstegangssøknader. Ofte er det en kommunal ergoterapeut som

bistår innbyggerne og NAV med å finne de riktige hjelpemidlene (trinn 1), og som hjelper til med å samle dokumentasjon (trinn 2). Det finnes også en digital søknad som brukes av eksperter i kommunen (trinn 2). Disse søknadene har vanligvis en kortere saksbehandlingstid, gjerne noen uker, da manuell behandling fra NAV ikke er like omfattende (trinn 3). Noen ganger blir ikke vedtaket om innvilget hjelpemiddel kommunisert videre til kommunen. Dette kan være en årsak til at enkelte tar kontakt med NAV. De fleste søknader blir godkjent og kun rundt 5% av søknadene blir avslått (trinn 4). Figur 8 viser den typiske søknadsprosessen.



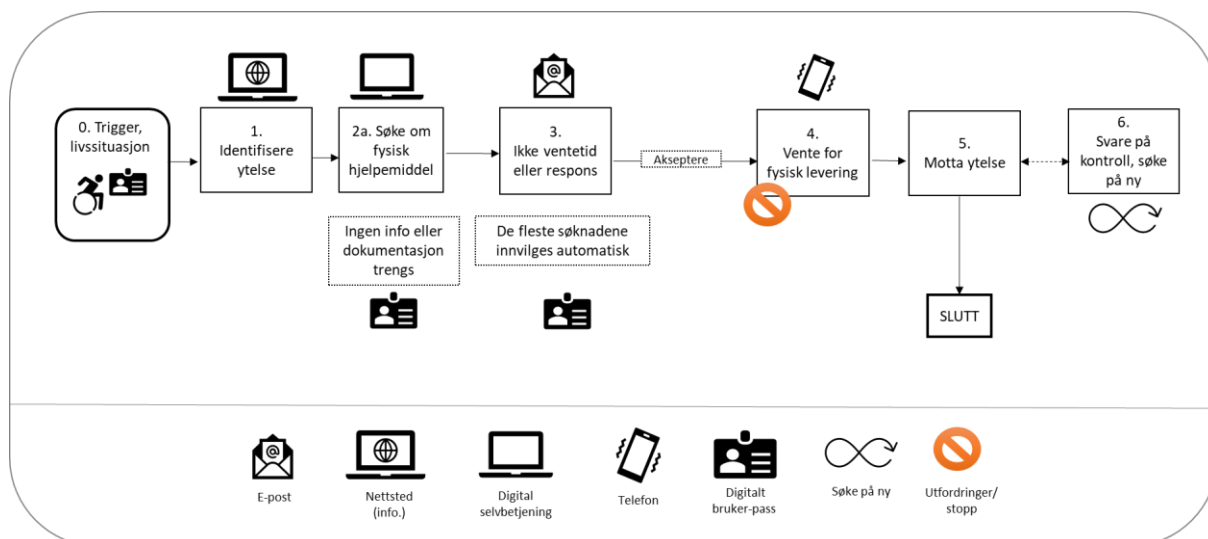
**Figur 8: Den typiske søknadsprosessen for hjelpemidler**

Søknadsprosessen kan være mer kompleks når behovet eller livssituasjon er mer komplekse. Et eksempel er søknadsprosessen for foreldre med barn som har et behov for fysisk hjelp (trinn 0, Figur 9). Noen foreldre venter på hjelp fra en ekspert (trinn 0). Avhengig av behovet kan det være enkelt eller vanskelig å finne en ekspert med kunnskap som passer til barnets livssituasjon. Dette kan føre til at innbyggerne henvender seg til NAV for å få hjelp med å identifisere muligheter (trinn 1). I vise tilfeller er det ikke mulig å legge ved dokumentasjon digitalt, da må den sendes på papir (trinn 2). Ofte fører dette til flere samtaler mellom NAV og kommunen for å avklare spørsmål som ellers blir besvart i den digitale søknaden. Mer avanserte søknader tar lengre tid på grunn av postgang og manuell håndtering. Innbyggere som ikke har søkt digitalt har begrenset innsikt i prosessen. Dette resulterer i en del henvendelser til NAV fra både innbyggere og kommune. Noen får først vite at søknaden er innvilget når hjelpemiddelet leveres til hjemmet deres. De som ikke er digitale i det hele tatt, ringer både ergoterapeut og NAV for å sjekke status. For noen innbyggere kan den lange ventetiden (trinn 3) føre til at søknaden må justeres, eller at hjelpemiddelet ikke er egnet og at de må søke og kontakte NAV på nytt (trinn 6). Figur 9 viser den atypiske søknadsprosessen for hjelpemidler ved å bruke foreldre med barn som har et behov for hjelp som eksempel.



Figur 9: Den atypiske søknadsprosessen for hjelpemidler

Innbyggere som er erfarne brukere av hjelpemidler, har mulighet til å søke om brukerplass. Dette gir dem mulighet til å søke selv og bestille enklere hjelpemidler og de får delegert ansvar for å styre sin egen prosess. De kan ikke selv bruke den digitale søknaden, men kan bestille hjelpemidler direkte fra leverandøren. Dette oppleves av mange som enklere siden det ikke involverer en tredjepartsekspert. For innbyggere med brukerplass som bestiller fra leverandør, er det først og fremst leveransen som fører til eventuell ventetid og samtaler med NAV. Innbyggere som har brukerplass og søker om hjelpemidler, opplever ofte en kortere prosess, fordi de har direkte kontakt med leverandøren når de skal bestille eller reparere hjelpemidler. Å slippe å gå gjennom en ekspert i kommunen og vente på vedtak fra NAV resulterer i en raskere prosess, og innbyggeren kan ta hjelpemidlet i bruk raskere siden mellomledd er fjernet. Figur 10 viser søknadsprosessen for innbyggere med brukerplass.



Figur 10: Søknadsprosessen for innbyggere med brukerplass

### 6.2.5 Sammenligning på tvers av ytelsene

Våre prosessmodeller viser flere viktige funn med relevans på tvers av ytelsesområdene. For det første illustrerer vi hvordan **tildeling av ytelser kan forstås som en serie av interaksjoner mellom tjenestebrukeren (innbyggeren) og representanter for den offentlige organisasjonen (frontlinjemedarbeidere)**. Videre viser vi hvordan innbyggerens kunnskaper, ferdigheter, ressurser og de fysiske omgivelsene for ytelsen (de tilgjengelige kanalene) påvirker søknadsprosessen. Når innbyggeren ikke forstår kriteriene eller ikke har de nødvendige ressursene (f.eks. BankID), påvirker dette innbyggerens muligheter til å bruke selvbetjeningsløsningene og være medprodusent i søknadsprosessen, slik også tidligere forskning har vist (Ostrom 1996; Osborne 2010). For å fullføre søknadsprosessen må de ta direkte kontakt med NAV-ansatte via telefon, chat eller personlig oppmøte. Vårt prosjekt støtter også funn som viser hvordan det juridiske og byråkratiske språket som brukes av offentlige organisasjoner, gjør samarbeidet om offentlige tjenester vanskelig for innbyggere uten administrativ og byråkratisk kompetanse til å forstå dette språket (Skaarup 2020; Grönlund et al. 2007).

For det andre viser eksemplene våre at **innbyggere må velge kanal gjentatte ganger i løpet av søknadsprosessen** (Madsen et al. 2019). Vanligvis understreker forskningslitteraturen at innbyggerne må ta et aktivt valg om hvilken kanal de ønsker å bruke for å finne informasjon og søke støtte. Dette er behandlet i litteraturen om kanalvalg og innbyggernes bruk av e-forvaltningstjenester (Kernaghan 2013; Madsen and Hofmann 2019; Pieteron and Ebbers 2020). Tidligere studier har imidlertid typisk fokusert på interaksjonen som finner sted under identifisering og søknad om ytelsene (trinn 1 og 2). Vårt prosjekt bidrar til økt kunnskap om søknadsprosesser ved å illustrere hele prosessen og hva som skjer etter at søknaden er sendt inn (trinn 3-6).

For det tredje viser funnene våre at **innbyggerne ikke alltid har mulighet til å velge kanal selv**. Tidligere forskning har vist at innbyggernes valg av kanal ofte er basert på vaner, hvor de vurderer alternativer først når de støter på problemer (Ebbers et al. 2016a). Videre forutsettes det ofte at disse valgene tas bevisst og rasjonelt av innbyggerne (Pieteron and Ebbers 2020). Når det gjelder alderspensjon, foreldrepenger og hjelpemidler, ser vi at det er en betydelig forskjell mellom «typiske» og «atypiske» tilfeller. Innbyggere som er «typiske», som klart oppfyller kriteriene og prosessen for ytelsen, kan til en viss grad velge mellom ulike kommunikasjonskanaler. NAV har imidlertid utformet søknadsprosessen på en måte som gir fordeler for bruk av digital selvbetjening. De som bruker digitale kanaler, får ofte raskere svar. For innbyggere med helt spesielle omstendigheter – de som er «atypiske» – er ingen av kanalene passende, og de er nødt til å bruke en kombinasjon av kanaler for å forstå hva de skal søke om og hvordan de kan gjøre det. For mange av de atypiske innbyggerne er ikke digitale selvbetjeningsløsninger tilgjengelige, og de er ofte tvunget til å bruke papirsøknader enten de ønsker dette eller ikke. Tidligere studier har diskutert hvordan innbyggere noen ganger mangler alternativer for å komme seg ut av digitale selvbetjeningsløsninger (Lindgren and Jansson 2013). Våre funn viser at den tradisjonelle papirsøknaden også i praksis kan være obligatorisk for innbyggerne hvis den digitale selvbetjeningsløsningen ikke passer for dem.

Sist, men ikke minst, er **ventetiden for svar viktig når man studerer innbyggernes kanalbruk** (trinn 3). Det er tydelig fra de fire ytelsene at hvis informasjon om søknadens status ikke er

tilgjengelig, tar innbyggeren kontakt med myndighetsorganisasjonen i løpet av denne tiden, som påpekt av Madsen et al. (2019). Avhengig av ytelsens art, hvordan den digitale selvbetjeningsløsningen er utformet og hvor mye innsikt innbyggeren kan ha i søknadens status, vil kanalbruken variere. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp, haster det ofte, men innbyggerne har ingen mulighet til å følge med på søknadens status online. Mangel på transparens i den digitale selvbetjeningsløsningen resulterer derfor i økt kommunikasjon gjennom telefon og personlig oppmøte.

### *Problemer og spørsmål i søknadsprosessen*

Tabell 12 viser typiske problemer og spørsmål som kan oppstå for innbyggerne i løpet av en søknadsprosess. Tabellen kan brukes som en sjekklister under utformingen av brukerreiser for å få innsikt fra innbyggernes perspektiv. Ideelt sett bør nettsider og selvbetjeningsapplikasjoner gir svar på alle spørsmål som innbyggerne har gjennom hele søknadsprosessen, spesielt når det gjelder informasjonsrelaterte spørsmål.

**Informasjonsrelaterte problemer** oppstår når det mangler informasjon om stønadssøknaden eller når innbyggerne ikke forstår den tilgjengelige informasjonen. Generelt sett passer forespørsler om informasjon best til tekstbasert kommunikasjon, som brev, nettsider og selvbetjeningsløsninger. Problemer knyttet til manglende forklaring krever ofte at innbyggerne kan snakke med noen. Dette kan skje på telefon, via chat eller personlig oppmøte. Videoguides og eksempler kan også brukes til å løse problemer som skyldes behovet for forklaring.

**Handlingsrelaterte problemer** oppstår vanligvis fordi selvbetjeningsapplikasjonene ikke tillater innbyggerne å utføre visse handlinger. I hvilken grad slike handlinger er tillatt, varierer mellom stønadsområdene på grunn av applikasjonenes utforming, det underliggende lovverket og hvordan området administreres. Frontlinjemedarbeidere kan ofte ikke gi søkere informasjon om status for søknader om økonomisk sosialhjelp siden dette kan inneholde sensitiv informasjon. Tilsvarende er det problemer med informasjonsutvekslingen mellom kommunene og NAV angående fysiske hjelpemidler.

**Tabell 12: Innbyggernes problemer og spørsmål i de ulike trinnene av søknadsprosessen**

<i>Kategori</i>	<i>Trinn</i> <i>Behov for:</i>	1. identifisere ytelser	2a. søke ytelser	2b. dokumentasjon	3. vente	4. motta svar	5. motta ytelser	6. reagere på kontroll
<i>Informasjonsrelaterte problemer</i>	<i>informasjon</i>	Hvilke ytelser har jeg rett til? Hvem administrerer? Hva er kriteriene?	Hvordan søker jeg?	Hvilken informasjon trenger jeg? Kan jeg bruke «dette» dokumentet som kilde?	Fikk dere søknaden min? Hva er status for søknaden? Når får jeg svar fra dere?	Hva er avgjørelsen?	Hva er resultatet? Hva får jeg ut? Når får jeg det?	Hva vil dere at jeg skal gjøre nå?
	<i>forklaring</i>	Hva betyr dette for meg? Hvorfor kan/kan jeg ikke søke om denne ytelsen?	Hvilken informasjon er nødvendig og hvorfor?	Hvorfor trenger dere denne informasjonen?	Hvorfor er saksbehandlingen så treg?	Hva betyr beslutningen for meg? Hvorfor ble beslutningen tatt?	Hvorfor fikk jeg dette beløpet?	Hvorfor må jeg gjøre dette?
<i>Handlingsrelaterte problemer</i>	<i>dokumentasjon</i>	<i>Ikke relevant</i>	<i>Ikke relevant</i>	Jeg trenger hjelp til å finne/sende inn dokumenter.	Jeg trenger en kvittering for å sende den til et annet sted.	Jeg trenger en skriftlig avgjørelse.	Jeg trenger en kvittering for utbetalt ytelse.	Jeg trenger dokumentasjon på kontrollprosedyren.
	<i>forhandling</i>	På nettsiden står det at jeg ikke kan søke, men jeg ønsker å gjøre det likevel.	Jeg vil søke personlig, ellers må du gjøre det for meg.	Jeg har ikke dokumentet dere trenger, og ønsker å bruke et annet dokument.	Vær så snill og skynd dere!	Jeg trenger en ny avgjørelse.	Jeg trenger mer penger – gi meg mer penger.	Jeg vil ikke svare på kontrollen.
	<i>revisjon</i>	<i>Ikke relevant</i>	<i>Ikke relevant</i>	Jeg har sendt inn feil dokument og ønsker å endre det.	Jeg har gjort en feil og må revidere søknaden min.	Jeg må supplere søknaden min.	Jeg må endre bankkontoen min.	Jeg må oppdatere opplysningene mine/søke på nytt.

## 6.3 Ytelseegenskaper og organisatoriske faktorer

Prosjektet har hatt fokus på å undersøke innbyggernes perspektiver og opplevelser knyttet til bruk av ulike kanaler. Samtidig har vi støttet på flere faktorer utover innbyggerperspektivet som påvirker deres muligheter til å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Mange av disse omfatter egenskaper ved ytelsene, NAV sin interne organisasjon og faktorer på samfunnsnivå slik som politiske beslutninger og lovverk. Selv om vi vil utforske disse faktorene i et annet forskningsprosjekt<sup>4</sup>, vil vi her gi en kort presentasjon av dem.

### Ytelseegenskaper

I tillegg til faktorene beskrevet i kapittel 4 (format og formål, kommunikasjonsform og kontekst, hovedaktører involvert og initiativtaker, lengde og resultat), identifiserte vi gjennom analysene våre fire nye faktorer som er relevante for å forstå forskjellene i innbyggernes bruk av kommunikasjonskanaler. Disse er oppsummert i Tabell 13.

Tabell 13: De fire områdene og deres ytelseegenskaper

	Alderspensjon	Økonomisk sosialhjelp	Foreldrepenger	Hjelpemidler
<b>Datatype, kilde og tilgjengelighet</b>	NAV har registerdata som er nødvendige for saksbehandling for de fleste mottakere. For avvikende tilfeller må innbyggeren levere dataene selv.	Innbyggere leverer informasjon. Denne er ofte sensitiv noe som gjør det vanskelig å dele den mellom organisasjoner eller avdelinger.	Tilgjengeligheten av data varierer betydelig. NAV har registerdata for de fleste søkere. Noen få må levere egen informasjon.	Innbyggere leverer informasjon, vanligvis gjennom ergoterapeuter. Flere informasjonskilder er nødvendige for saksbehandling, for eksempel legeerklæring og selvrapporterte behov.
<b>Volum<sup>5</sup> og variasjon</b>	64 000 nye ansøkere. Relativt homogen gruppe. Omtrent 70 % av søknadene behandles av et automatisert system.	131 000 nye ansøkere. Heterogen innbyggergruppe. Saksbehandling er manuell for å imøtekomme variasjoner i situasjon og behov.	140 000 nye ansøkere. Relativt homogen gruppe. Omtrent 68 % av søknadene behandles av et automatisert system.	13 000 nye ansøkere. Heterogen gruppe. Saksbehandling er manuell for å imøtekomme variasjoner i situasjon og behov.
<b>Kompleksiteten i loven og ytelseskriterier</b>	Universell ytelse, justert etter inntekt opptjent over lang tid. Enkel for flertallet, komplisert for unntakene.	Inntektsprøvd ytelse. Individuell vurdering av alle søknader.	Universell ytelse, ikke inntektsprøvd etter inntektsgrunnlag på kort sikt. Enkel for flertallet, komplisert for unntakene.	Individuell behovsvurdering. Individuell vurdering av alle søknader.
<b>Politisk stabilitet</b>	Administreres på nasjonalt nivå. Relativt stabilt, endringer knyttet til skiftende regjeringer.	Administreres på kommunalt nivå. Underlagt endringer av lokale politikere.	Administreres på nasjonalt nivå. Stabilt, endringer knyttet til skiftende regjeringer.	Administreres på nasjonalt og kommunalt nivå. Underlagt endringer av lokale politikere.

<sup>4</sup> "What public services should be digitalised? Citizens' and public organisations' perspectives on digital welfare services in Scandinavia", forskningsprosjekt finansert av NFR, 2021-2025.

<sup>5</sup> Volumet henviser til antallet mottakere som har fått godkjent minst én søknad i løpet av det gjeldende året. Antallet søknader som ble vurdert, er delvis betydelig høyere på grunn av muligheten for innbyggere å søke flere ganger i løpet av året (f.eks. innen økonomisk sosialhjelp). I tillegg blir en del av de innsendte søknadene ikke godkjent. Alle tall som indikerer volum, gjelder søknader som ble gjort i 2022.



Først er **datatyper, kilder og tilgjengelighet** viktige aspekter. Dette handler om hvilken type data som trengs for saksbehandlingen, opphavet til disse dataene og i hvilken grad organisasjonen som er ansvarlig for å administrere ytelsen, har tilgang til dem. Universelle velferdsytelser baseres på registrerte data, slik som informasjon om en persons inntekt, alder og sivilstand. Denne informasjonen kan automatisk legges inn i forhåndsdefinerte skjemaer (f.eks. navn, adresse, inntekt osv.), noe som gjør søknadsprosessen enklere og raskere for innbyggerne. Automatisk utveksling av registerdata åpner opp for mer proaktive ytelser og tjenestetilbud. Dette ser vi innen alderspensjon der de fleste sakene behandles ved hjelp av et automatisert system basert på registerdata som allerede finnes. På samme måte bruker de fleste søknader om foreldrepenger også registerbaserte data. Hjelpemidler og økonomisk sosialhjelp krever derimot at søkeren selv leverer inn informasjon om seg selv og sin livssituasjon. Denne informasjonen må kontrolleres av ansatte.

For det andre er **volum og variasjon** viktig. Dette refererer til antall mottakere for den aktuelle velferdsytelsen og graden av variasjon mellom dem. På grunn av de høye kostnadene forbundet med å utvikle og drive IT-systemer er det mer kostnadseffektivt å administrere velferdsområder med mange mottakere. Jo mer homogen målgruppen er, desto enklere, raskere og billigere er det å utvikle IT-systemer og selvbetjeningsløsninger for dem og å behandle søknader. Dette finner vi igjen i vår empiri. Digitale selvbetjeningsløsninger og automatisert saksbehandling fungerer for de to ytelsesområdene der flertallet av søkerne oppfyller kriteriene basert på registerbaserte data (alderspensjon, foreldrepenger), noe som betyr at det er liten variasjon for disse ytelsene. For økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler varierer livssituasjonene og behovene betydelig mellom søkerne. Dette krever manuell saksbehandling og stor grad av skjønn i beslutningstakingen.

For det tredje er kompleksiteten i **lovgivningen og ytelseskriteriene** viktige faktorer. Dette gjelder den underliggende lovgivningen for den aktuelle ytelsen. Tydelig og objektiv lovgivning med klare kriterier for bruk av regelverket gjør det lettere å digitalisere og automatisere saksbehandlingen. Hvis kriteriene er mer subjektive, krever det ofte at saksbehandlerne gjør individuelle vurderinger. Universelle ytelser er ofte mer objektive, mens behovsprøvde ytelser er mer subjektive. Selv om de juridiske rammene for alderspensjon og foreldrepenger er kompliserte, har kriteriene blitt operasjonalisert i det digitale systemet på en måte som dekker de aller fleste tilfeller. Dette er ikke på samme måte mulig for økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler. Igjen ser vi en tydelig forskjell mellom universelle og behovsprøvde tjenester. Ved noen anledninger tillater ikke lovteksten automatisering av saksbehandlingen eller deling av data mellom systemer, noe som begrenser fremdriften i digitaliseringen. Endringer i lovgivningen er en omfattende og tidkrevende prosess som noen designere mener kan hindre den digitale utviklingen.

Til slutt påvirker **politisk stabilitet** i hvilken grad det forekommer endringer i den underliggende lovgivningen og administrasjonen av velferdsytelser. Offentlige tjenester som velferdsytelser kan være gjenstand for politisk debatt og styring, enten på nasjonalt nivå eller lokalt nivå. Endringer i lovgivningen kan påvirke saksbehandlingen, kommunikasjonen med mottakere, og kan også kreve at IT-systemene som brukes til å administrere ytelsene, må oppdateres. Velferdsområdene der digital selvbetjening og automatisert saksbehandling har vært

vellykket, representerer ofte relativt stabile offentlige tjenester. For alderspensjon og foreldrepenger gjøres endringer på statlig nivå mens økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler også er under innflytelse av kommunalt nivå. Det kan dermed forekomme lokale forskjeller fra en kommune til en neste, noe som igjen kan medføre at digitalisering av søknads- og vurderingsprosessene er mer vanskelig og kostbart.

### *Organisatoriske faktorer*

Organisatoriske faktorer påvirker også NAV sin kanalstrategi og innbyggernes kanalbruk. **Størrelse og organisering varierer mellom ulike NAV-kontorer.** Noen kontorer er små, der brukerne lett kan komme i kontakt med sine saksbehandlere. Vanligvis vil innbyggerne få en relasjon til de som jobber på små kontor siden de kan ha mer tid til rådighet og strekker seg lengre for å hjelpe de som møter opp fysisk på kontoret. Opplevelsen av den personlige relasjonen blir mindre i møte med større kontorer som ofte stiller andre krav til å lage avtaler før oppmøte. Forskjellige størrelser på kontorer kan påvirke brukernes kanalpreferanser på flere måter. Flere av respondentene på større NAV-kontorer hadde positive erfaringer med mindre kontorer, hvor de lettere kunne få hjelp til alt de trengte. Mindre kontorer har vanligvis kortere åpningstid, noe som reduserer den enkeltes mulighet til å få hjelp der. På den annen side ønsker flere av respondentene å være digitale, men trenger hjelp (som de ikke får) til å komme i gang. Det er mulig å se for seg at mindre kontorer med bedre tid kan gi større mulighet til å veilede innbyggere slik at de kan bli bedre i stand til å bruke digitale løsninger i fremtiden.

**Måten en person blir møtt av NAV kan variere.** Dette synes å gjelde i mindre grad for telefonkontakt enn for møter ansikt til ansikt. Måten en person blir møtt, både faglig og personlig, utgjør en betydelig forskjell for innbyggere. Når de møter opp på kontoret, opplever innbyggerne at dette varierer fra dag til dag, avhengig av hvem som er på jobb og hvor hektisk det er. Omstruktureringen av NAV-kontorene har ført til færre frontlinjemedarbeidere med mindre tid og kompetanse til å svare på detaljerte spørsmål. Frontlinjemedarbeidere kan oppleves som stresset fordi de ikke har nok tid til å hjelpe alle. Dette kan føre til at innbyggere ikke får individuell hjelp, men kun generelle instruksjoner om hvordan de kan bruke de digitale selvbetjeningsløsningene.

Våre samtaler med frontlinjepersonell indikerer også ulike holdninger blant de ansatte. Noen er opptatt av å hjelpe de som kommer uavhengig av en strategi som først krever forsøk på digitale løsninger, mens andre er mer opptatt av å få flest mulig til å bruke de digitale løsningene. Som tidligere nevnt har vi også snakket med NAV-ansatte som gir ut sitt eget telefonnummer og kontaktinformasjon fordi de mener det er av stor verdi for deres brukere, til tross for at dette oppleves å være i strid med NAV sin strategi.

**Utfordringer knyttet til samhandling mellom ulike avdelinger og aktører.** En grunn til dette er NAV sitt todelte eierskap som skaper noen utfordringer med tanke på å utvikle helhetlige digitale løsninger for innbyggere. Dette kommer frem innen hjelpemiddelområdet hvor kommunen, regionene (statlig nivå) og andre aktører (ergoterapeuter og andre) er sentrale, uten at det i dag er tilfredsstillende digitale løsninger som inkluderer alle. Vi har ikke satt søkelys på konsekvenser av det to-delte eierskapet i detalj i dette prosjektet, men planlegger å undersøke dette i fremtidige prosjekter.

En annen utfordring knyttet til samhandling er **uklare oppfatninger av gjeldende strategi**. Frontlinjemedarbeidere vi har snakket med, har en klar opplevelse av at NAV ønsker at alle (som har mulighet) benytter de digitale løsningene som finnes. Dette skaper frustrasjon blant de ansatte som ser at mange ikke klarer å løse sine behov, og frustrasjon blant innbyggere som ofte oppsøker NAV nettopp fordi de ikke klarer seg digitalt, bare for å oppleve at de henvises til digitale selvbetjeningsløsninger når de kommer til kontoret. Det interessante her er at designerne vi har snakket med, som er involvert i design av de samme løsningene, er opp-tatt av at dette er kun én av flere alternativer som innbyggere kan benytte. De er overrasket når vi forteller dem at det oppfattes som den foretrukne løsningen som skal benyttes, siden det er ment å være et verktøy som skal brukes i tillegg andre kanaler. Her er det muligheter for bedre kommunikasjon og samhandling internt i NAV.

Som tidligere nevnt påvirker også **lovgivning og regelverk** NAV sine muligheter og utfordringer for å utvikle gode digitale løsninger. Reglene påvirker muligheten for å tilby innsyn, samtidig som regelverket ofte er komplisert. Politiske beslutninger påvirker også NAV sine muligheter. I tillegg til elementer knyttet til politisk stabilitet som vi har diskutert ovenfor, møter vi frust-rasjon blant enkelte NAV-ansatte som kommenterer at politiske beslutninger gjerne overstyr-rer kunnskap og erfaringer de selv har. Det betyr at de beste løsningene ikke alltid blir resul-tatet av politiske beslutningstakingsprosesser. Dette er også elementer vi vil se nærmere på i fremtidige forskningsprosjekter.

## 7 anbefalinger

Funnene våre danner grunnlaget for å formulere noen anbefalinger om hvordan NAV kan forbedre sitt kanaltilbud. Først diskuterer vi på ytelsesnivå hvilke ytelser som egner seg godt eller mindre godt for digitale selvbetjeningsløsninger (7.1). Deretter presenterer vi forslag til hvilke trinn i søknadsprosessen som særlig egner seg for selvbetjeningsløsninger og hvilke som heller bør tilbys via andre kanaler (7.2). Til slutt gir vi anbefalinger for NAVs kanalstrategi og hvordan de digitale selvbetjeningsløsningene kan forbedres (7.3).

### 7.1 Hvilke tjenester bør digitaliseres og hvilke bør ikke digitaliseres?

Vi har identifisert flere kjennetegn som kan brukes til å vurdere i hvilken grad et tjenesteområde egner seg for digital selvbetjening og automatisering. Selv om våre resultater viser at digitalisering kan inkluderes i forvaltningen av alle ytelsesområder, mener vi at graden av digitalisering bør tilpasses de ulike ytelsesområdene. Det er viktig å påpeke at digitaliseringen av tjenester ikke er binær. I de fleste tilfellene gir det ikke mening å tilby en tjeneste enten helt digitalt eller helt analogt, men å tilby en blanding av ulike kanaler som enten er ment å brukes samtidig eller kronologisk for ulike steg i prosessen.

Vurderingen av hvor mye et område bør digitaliseres avhenger av flere faktorer som vi har pekt på i forrige kapittel. Tabell 14 oppsummerer slike faktorer og hvordan de peker i retning av større eller mindre grad av digital selvbetjening. Disse dimensjonene kan brukes til å vurdere graden av digitalisering.

Tabell 14: Egenskaper ved ytelser som påvirker egnethet for digital selvbetjening

	Egnet for helt eller delvis manuell saksbehandling	Egnet for digital selvbetjening og automatisert saksbehandling
<b>Involverte aktører</b>	Flere aktører, med uklare roller og oppgaver	Få aktører, med klare roller og oppgaver
<b>Initiering, varighet og betydning</b>	Få utbetalinger Stor betydning for innbyggeren	Løpende utbetalinger Liten – middels betydning for innbyggeren
<b>Datatype, kilde og tilgjengelighet</b>	Mangel på data Ustrukturerte og/eller tvetydige data Data sendt inn av innbyggerne	Tilgang til strukturerte data Standardiserte og kvalitetssikrede data Registerdata
<b>Volum og variasjon</b>	Få søknader Heterogen gruppe innbyggere	Mange søknader Homogen gruppe innbyggere
<b>Kompleksiteten i loven og ytelseskriterier</b>	Subjektive og behovsprøvde ytelseskriterier Skjønnsmessig vurdering Uforutsigbare livshendelser (f.eks. ulykker)	Objektive og universelle ytelseskriterier Lite skjønn Forutsigbare livshendelser (f.eks. aldersbasert)
<b>Politisk stabilitet</b>	Hyppe policyendringer og underlagt kommunal styring	Stabilt policyområde og underlagt statlig styring

Anbefalingene må ikke tolkes som enten/eller. Alle tjenesteområdene er egnet for digitalisering til en viss grad, samtidig som det ikke alltid er mulig å tilfredsstille innbyggernes (og NAV sine) behov kun gjennom digitale løsninger. I tillegg til disse ytelsesegenskapene er det også viktig å ta hensyn til mottakerne av den spesielle ytelsen samt deres livssituasjon, bakgrunn og forutsetninger som påvirker deres muligheter å bruke digitale løsninger.

Vi mener at alderspensjon og foreldrepenger er blant de ytelsessområdene som er best egnet for digitalisering, mens hjelpemidler og økonomisk sosialhjelp er mindre egnet. Det er likevel viktig å påpeke at digitalisering har fordeler både for NAV og de fleste innbyggerne, uavhengig av stønadsområde. Under diskuterer vi kort de fire områdene og hvor godt de egner seg for digitalisering, basert på Tabell 14.

### *Alderspensjon*

I ytelsesområde alderspensjon er omtrent 70-90% klassifisert som «standard»-brukere – norske statsborgere som har bodd og arbeidet i Norge hele livet. Dette gjør at den digitale løsningen i liten grad må tilpasses mange ulike behov av brukere. I tillegg fører dette til at NAV og andre offentlige aktører har omfattende registerdata om disse brukerne slik at en stor del av søknadsprosessen kan gjennomføres automatisk. Kriteriene for tildeling av støtte er klart definerte og objektive, med lite rom for skjønnsmessig vurdering, basert på faktorer som alder, inntekt og antall år i arbeid. Dette betyr også at prosessen er vel egnet for automatisert vurdering. Mens prosessen er enkel og rett frem for flertallet av søkerne, kan den være langt mer komplisert for de som representerer unntak. Situasjonen antas å bli enda mer utfordrende i fremtiden når antallet «standard»-brukere synker på grunn av økt migrasjon og mindre homogene livsløp. Forutsigbarhet med tanke på antall søkere gjør også at slike ytelser er godt egnet for digitale løsninger. Alderspensjon administreres på nasjonalt nivå og er politisk relativt stabile. Gitt den nåværende homogene karakteren av søkergruppen og den klare strukturen i støttekriteriene, fremstår alderspensjon som godt egnet for digitalisering, spesielt med tanke på økt effektivitet og brukervennlighet.

### *Økonomisk sosialhjelp*

I motsetning til alderspensjon er det stort rom (og behov) for skjønnsmessig vurdering i behandlingsprosessen for økonomisk sosialhjelp. I praksis må hver enkelt sak vurderes for seg basert på søkerens utgifter, inntekt, potensial for fremtidig inntekt og tildelingskriterier. Dette er en inntektsprøvd ytelse som ikke alle har rett til basert på universelle krav. På tross av at NAV har tilgang på en del relevant registerdata, vil det oftest være behov for at innbyggerne selv leverer inn dokumentasjon. Mottakergruppen er heterogen, og mange har sammensatte utfordringer og behov for flere ytelser samtidig. Det vil ofte være snakk om et samarbeid hvor aktører fra helse, utdanning og arbeidsmarked er en del av prosessen. Økonomisk sosialhjelp er ment å være midlertidig, noe som betyr at det er behov for kontroll med oppfølging og eventuell ny søknad. I tillegg er det ofte delt ansvar mellom stat og kommune, hvor kommunene har mulighet til å justere tildelingskriteriene i noen grad slik at dette kan variere fra kommune til kommune.

Alt dette peker i retning av at det vil være mer komplisert å komme opp med gode og integrerte digitale løsninger for økonomisk sosialhjelp. Mottakergruppen har ofte en del utfordringer knyttet til språk, digital kompetanse og forståelse for prosessene som ligger bak, og kan stå i livssituasjoner som gjør det krevende å ta ansvar for søknadsprosessene selv. Det er ofte de som søker denne ytelsen, vi treffer på NAV-kontorer. Mange av disse uttrykker ønske om personlige møter og relasjonsbygging som kan bidra til å forklare og forsikre dem om at det de gjør er rett. Av og til har de bare behov for å få bekreftet at det de tenker er riktig.

Digitale løsninger kan ofte føre til en redusert relasjon mellom brukerne og NAV, hvor brukerne blir mer usynlige enn de ønsker. Det er vanskelig å se for seg hel-digitaliserte selvbetjeningsløsninger innen dette området. Det vil være mer fornuftig å utvikle hybride løsninger som på en best mulig måte kombinerer digitale løsninger for de trinnene i prosessen det gir mening med andre og mer egne kanaler der det trengs.

### *Foreldrepenger*

Dette ytelsesområdet har en del egenskaper som tilsier at det er godt egnet for digitalisering. For det første er det objektive kriterier for tildelinger som omfatter de aller fleste søkerne. Ytelsen er universell og ikke basert på vurdering av inntekt, selv om summen den enkelte mottar er basert på egen inntekt. I tillegg har NAV i stor grad allerede tilgang på nødvendige registerdata slik at mer enn 2/3 av alle søknadene behandles automatisk uten behov for å etterspørre mer informasjon fra søkerne. Søkerne er vanligvis i samme aldersgruppe. Det er også en ytelse som i sin helhet administreres på nasjonalt nivå.

Selv om alt dette taler til fordel for digitalisering, er det noen faktorer som det er verdt å merke seg og som kan trekke i motsatt retning. For det første kan en slik støtte være svært viktig for den enkelte mottaker som kan være helt avhengig av at dette er på plass så fort det lar seg gjøre. Der er grunn til å anta at enkelte i en slik situasjon vil ha behov for å ha personlig kontakt for å få bekreftelse på at alt er i orden og at pengene kommer. En annen faktor som kan medføre mer behov for kontakt via telefon eller oppmøte er bestemmelsen om at slike saker ikke behandles før det nærmer seg uttak. Samtidig er det mulig å søke tidligere. Det betyr at en del søkere vil være i ventefasen i en lengre periode uten at noe skjer. Dette er en fase som erfaringsvis medfører at en del tar kontakt med NAV siden de er usikre på hva som skjer i egen sak. Til slutt er det også verdt å peke på at det er et område hvor det kan tenkes av antall «standard»-søkere reduseres. Dette kan være et resultat av at det er flere ulike familiekonstellasjoner enn tidligere, flere har flere arbeidsgivere, ønske om å tilbringe tid i utlandet, og ønske om mer fleksible uttaksløsninger.

### *Hjelpemidler*

Hjelpemiddelområdet skiller seg på mange måter ut fra de andre tre områdene. For det første innebærer det ofte en omfattende individuell tilpasning og justering. I kombinasjon med at det ofte handler om fysiske produkter (rullestoler, heiser, biler osv.), kan det være mer effektivt å møtes ansikt til ansikt enn å basere seg på digitale løsninger. For det andre vil søknadsprosessene oftest inkludere flere aktører, slik som fysioterapeuter, leger og familiemedlemmer. Disse bidrar med innhenting av informasjon som trengs fra ulike aktører. Mottakere er en heterogen gruppe hvor mange kan ha helseproblemer og kognitive utfordringer som gjør at de vil ha behov for hjelp i søknadsprosessen. Det er en gruppe mottakere som nok i stor grad ønsker og trenger personlige møter og personlige relasjoner. Livssituasjonene varierer i så stor grad at det gir liten mening å forsøke å standardisere digitale løsninger. Brukerne vil i hovedsak ha behov for ulike ytelser i lang tid (ofte hele livet), noe som tilsier at det kan være en god investering å bygge personlige relasjoner til disse. Selv om dette er tjenester NAV er ansvarlige for, er kommunene sentrale aktører i levering og vedlikehold av nødvendig utstyr.

Kommunene har også hjelpemidler til utlån, noe som betyr at ytelsene den enkelte mottar, kan variere fra kommune til kommune.

Digitalt brukerpass skiller seg også ut fra digitale løsninger vi finner innen de andre ytelsesområdene. Brukerpass er en ordning den enkelte søker om å få, og som innvilges under betingelse av at den enkelte har forutsetninger til å benytte dette på en god måte. En slik løsning gir brukeren gode muligheter for å ta kontroll over egen situasjon og de ytelser hen måtte ønske. Interessen for dette er derimot relativt lav. Vår empiri indikerer at mange opplever dette ytelsesområdet som veldig komplisert, noe som i praksis betyr at den enkelte har ønske og behov for å få hjelp underveis i prosessen fremfor å ta kontroll over dette på egen hånd. Det er grunn til å anta at dette er et område som i liten grad egner seg for utvikling av digitale selvbetjeningsløsninger uten å samtidig se dette i helhet med alternative kanaler som tilrettelegger for personlig kontakt.

## 7.2 Hvilke trinn bør digitaliseres og hvilke bør ikke digitaliseres?

I tillegg til anbefalinger på ytelsesnivå viser våre funn at noen trinn i søknadsprosessen kan særlig dra nytte av forbedrete digitale løsninger, mens andre trinn trenger et bedre tilbud om personlige møter mellom innbyggere og NAV-ansatte.

**Trinn 1: Identifisere ytelse.** Det vil ofte være et behov for veiledning for å finne ut av hvilke ytelser som kan være aktuelle for den situasjonen den enkelte står oppe i, selv om dette vil variere mellom ulike områder. For *alderspensjon* vil enkelte ha behov for kontakt for å forstå regelverket, mens de aller fleste vil identifisere aktuelle ytelser på egen hånd. Behovet for personlig kontakt er mye større innen *økonomisk sosialhjelp*. Her vil mange ha bruk for å forstå informasjonen som de finner på nett. Informasjonen kan være omfattende og vanskelig å forstå. Ofte vil forklaringsvideoer bare finnes på norsk. Mange innbyggere har liten eller ingen kunnskap om deres rettigheter før de søker om økonomisk sosialhjelp. Derfor er det viktig at de får mulighet og tilbud å snakke med noen som kan veilede, enten via telefon eller ansikt til ansikt. Dette kan også medføre at de blir klar over andre ytelser de kan søke om. For *foreldre-penger* ringer ofte foreldre med komplekse situasjoner for veiledning om hva som er rett og hvilke betingelser som gjelder i sin situasjon. Ofte benyttes digitale kanaler og telefoni på samme tidspunkt. *Hjelpemiddelområdet* egner seg nok relativt dårlig for digitalisering i denne første fasen siden det i praksis vil være behov for at mennesker med rett kompetanse bistår for å identifisere hvilke ytelser som er de rette.

Generelt sett er det viktig å tilby god informasjon på nett som informerer om hvilke ytelser som finnes, hvilke betingelser som gjelder og hva den enkelte kan ha krav på. Informasjonen må finnes på norsk og andre aktuelle språk. Det er også viktig at andre kanaler er tilgjengelig hvor innbyggere kan stille spørsmål. Når innbyggerne ikke har god innsikt i hva de har rett til eller hva de trenger, er det viktig å tilby kanaler som åpner for dialog og veiledning.

Når innbyggerne tar kontakt med NAV i en slik tidlig fase, vurderer frontlinjemedarbeidere om de skal henvises til digitale søknader eller om de får tilbud om å møtes fysisk på NAV-kontor. Basert på våre analyser vil vi foreslå å vurdere at personer uten nødvendig digital kompetanse ikke bare tilbys et personlig møte, men også forpliktet til å delta i dette. På denne måten

kunne NAV sikre seg at den enkelte har forstått hva de har krav på med hvilke betingelser, og hvilken type dokumentasjon som kreves.

**Trinn 2: Søke om ytelse og forberede informasjon og dokumentasjon.** Også i trinn 2 av søknadsprosessen observeres ulike behov og utfordringer blant innbyggerne avhengig av hvilken ytelse de søker om. Når det gjelder *alderspensjon*, opplever noen få innbyggere behov for veiledning ved å bruke den digitale selvbetjeningsløsningen og for å forstå utregningen av forventet pensjonsnivå. De som ikke passer inn i de automatiserte systemene, ender ofte opp med å kontakte NAV for å få tilgang til papirskjemaer eller for å få hjelp til å søke digitalt uten innlogging med BankID. Søknadsprosessen for *økonomisk sosialhjelp* oppleves som ganske kompleks, og kravene til vedlegg er avhengige av innbyggernes livssituasjon og kan være vanskelige å forstå. Derfor tar innbyggerne ofte kontakt med NAV for å få veiledning om hva de skal levere. Samtidig er det problematisk for innbyggerne at frontlinjemedarbeidere ikke har tilstrekkelig innsikt i innbyggernes saker når de blir spurt, noe som resulterer i manglende informasjon om nødvendige vedlegg. Når det gjelder *foreldrepenger*, søker de som sliter med den digitale søknadsprosessen ofte veiledning fra NAV over telefon og gjennom skjermdeling. I søknadsprosessen for *hjelpemidler* er det viktig for mange innbyggere å få bistand fra ergoterapeuter til å samle den nødvendige dokumentasjonen for å søke om hjelpemidler.

Det er viktig for innbyggerne å kunne søke digitalt samtidig som det bør det være mulig å søke på papir for de innbyggerne som ikke klarer eller ønsker å søke digitalt. I stedet for å være et mer eller mindre forpliktende førstevalg bør digitale selvbetjeningsløsninger være en av flere tilgjengelige kanaler for innbyggerne. Det er viktig å tilby personlig kontaktmuligheter for å hjelpe innbyggere som ikke forstår hva de skal gjøre eller som foretrekker personlig assistanse ved bruk av digitale løsninger. Dette vil sikre at NAV når ut til og imøtekommer behovene til alle innbyggere i søknadsprosessen for ulike ytelser.

**Trinn 3: Vente.** I ventefasen avhenger innbyggernes behov for å kontakte NAV ofte av om søknaden behandles automatisk, noe som resulterer i rask behandling, eller om de må vente på svar fra NAV. I de fleste tilfellene gir ikke NAV fullstendig informasjon til innbyggerne om statusen på behandlingen eller når svar forventes, og de tilbyr heller ikke muligheten til å få innsikt i statusen digitalt. Når det gjelder *alderspensjon*, er det få som ringer NAV siden behandlingen for en stor del av innbyggerne skjer automatisk, noe som resulterer i minimal ventetid. Imidlertid tar innbyggere som ikke er standardbrukere ofte kontakt med NAV i denne fasen siden ventetiden på svar kan være flere måneder. Mange innbyggere som har søkt om *økonomisk sosialhjelp* tar kontakt med NAV for å få informasjon om hva som skjer, noe som fører til økt trafikk. For mange innbyggere haster det å få svar da de er avhengige av økonomisk støtte. Når det gjelder *foreldrepenger*, fører forsinkelser i saksbehandlingen, for eksempel på grunn av manglende innsending av inntektsmeldinger fra arbeidsgivere, til at mange innbyggere ringer til NAV. Det er ofte lang saksbehandlingstid for å motta *hjelpemidler*, og innbyggerne har ingen mulighet til å få innsikt i statusen. Derfor tar de kontakt med NAV for å få informasjon om sakens status.

Vente-trinnet vil ha stor nytte av digitalisering. Det vil være hensiktsmessig å tilby informasjon om status digitalt i denne fasen. Innbyggerne bør kunne logge seg inn på nav.no og se estimert



tid før saken blir ferdigbehandlet. Dette vil bidra til å redusere behovet for telefonkontakt og gi innbyggerne bedre oversikt og forutsigbarhet i ventetiden.

**Trinn 4: Motta respons.** Etter å ha mottatt respons tar noen innbyggere kontakt med NAV for å få hjelp til å forstå svaret de har fått. Dette er vanlig blant de som søker om *økonomisk sosialhjelp* og fått avslag. Dette skyldes ofte mangel på klare retningslinjer for hva innbyggerne har krav på. Når det gjelder *alderspensjon*, ringer innbyggerne for å forstå hvordan vedtaket ble fattet, spesielt hvis beløpet er lavere enn forventet. Når innbyggere i mer komplekse livssituasjoner søker om *foreldrepenger*, kan NAV sine beslutninger være lange og vanskelige å forstå. I slike tilfeller ringer innbyggere ofte til NAV for å få hjelp til å forklare vedtaket. Hvis de får avslag, spør de ofte om muligheten til å klage på avgjørelsen.

Bedre tilpasset informasjon på NAV sin nettside som informerer om hvem har rett til å få ytelsen (trinn 1) og hvordan søknadsprosessen ser ut (trinn 2) kan redusere antall innbyggere som søker uten at de har krav på eller som sender inn mangelfulle søknader. Dette vil redusere antall henvendelser til NAV i trinn 4. Samtidig er det også viktig å forbedre informasjonen i meldingene som sendes ut til innbyggerne slik at de bedre forstår årsakene til avslag og hvordan de kan forbedre sine søknader i fremtiden. Dette vil igjen bidra til å redusere antall henvendelser til NAV og gi innbyggerne bedre forståelse og oppfølging gjennom søknadsprosessen. Uansett er det viktig å tilby muligheter for innbyggere å kontakte NAV i denne fasen for å få forklaringer og hjelp ved å tolke svaret.

**Trinn 5: Motta ytelse og Trinn 6: Svare på kontroll/Søke på ny.** I disse trinnene er det forholdsvis få innbyggere som tar kontakt med NAV. Noen innbyggere ønsker forklaring angående beløpet de får utbetalt og ringer til NAV. Hovedandel henvendelser skjer derimot i trinnene før.

Oppsummert konkluderer vi med at alle trinnene kan dra nytte av digitalisering. Det er særlig viktig å tilby god informasjon på nav.no som informerer om hvilke ytelser som er tilgjengelige, hvilke betingelser som gjelder og hva den enkelte kan ha krav på (trinn 1). Informasjonen må være tilgjengelig på norsk og andre språk. Videre er det viktig at nav.no presenterer lettforståelig informasjon om hvordan søknadsprosessen ser ut (trinn 2). Å tilby tilpasset informasjon til innbyggerne i de tidlige fasene kan bidra til å redusere antallet henvendelser senere i prosessen (for eksempel ved mottak av respons, trinn 4). Når innbyggerne bedre forstår kriteriene og hvordan søknadsprosessen ser ut, kan dette bidra til å redusere antallet søknader fra personer som ikke faktisk har krav på ytelser og å bidra til å redusere antallet mangelfulle søknader og misforståelser av NAV sine vedtak.

Når det gjelder digital selvbetjening, vil innbyggere som venter på svar fra NAV (trinn 3) ha stor nytte av dette. Det vil være hensiktsmessig å tilby informasjon om statusen digitalt i denne fasen. Innbyggerne bør kunne logge seg inn på nav.no og se estimert tid før saken blir ferdigbehandlet.

Samtidig er det viktig å tilby muligheten for personlig kontakt, særlig i trinn 1 og 2. Selv om informasjonen på nettsiden forbedres, vil mange innbyggere alltid ha behov for personlig veiledning og dialog. Når innbyggerne søker om en ytelse (trinn 2), bør det være mulig å søke på papir for de innbyggerne som ikke klarer eller ikke ønsker å søke digitalt. Det er viktig å tilby

personlige kontaktmuligheter for å hjelpe innbyggere som ikke forstår hva de skal gjøre eller foretrekker personlig assistanse ved bruk av digitale løsninger. Basert på våre analyser foreslår vi å vurdere et forpliktende møte tidlig i prosessen for innbyggere som ikke klarer seg selv. Dette kan bidra til at flere innbyggere vil kunne bruke de digitale selvbetjeningsløsningene på egen hånd senere i prosessen.

### 7.3 Anbefalinger for NAV sin kanalstrategi

I dette delkapittelet presenterer vi anbefalinger for NAV sin kanalstrategi og særlig for NAV sitt tilbud og utforming av digitale selvbetjeningsløsninger på et mer generelt nivå. Anbefalingene er ikke direkte knyttet til enkelte tjenester eller trinn i søknadsprosessen, men ment som innspill til hvordan NAV kan forbedre sitt kanaltilbud på mer generelt nivå. Tabell 15 oppsummerer våre funn om innbyggernes kanalbruk som vi presenterte i kapittel 5, og anbefalinger for NAV sitt kanaltilbud som vi utviklet basert på dette.

Tabell 15: Anbefalinger for NAV sitt kanaltilbud basert på våre funn

Hovedfunn	Anbefalinger for NAV sitt kanaltilbud
<b>Hovedgrunner til å kontakte NAV</b>	
<b>Ønske om å møtes ansikt til ansikt</b>	Et fullverdig tilbud til innbyggere bør alltid innebære muligheter for menneskemøter siden det alltid vil være innbyggere som ønsker dette.
<b>Redsel for å gjøre feil</b>	Endret språkbruk i digitale løsninger kan bidra til å redusere redsel for å gjøre feil, for eksempel ved å endre hvordan konsekvensene av å gjøre feil kan kommuniseres på en annen måte enn i dag.
<b>Direkte møter oppleves mer effektive enn andre kanaler</b>	Det er et behov for å forbedre opplevd effektivitet av digitale kanaler og telefonkontakt. Dette handler ikke kun om objektive fakta (slik som tid brukt i telefonkø opp mot tid brukt til å besøke et kontor), men om opplevelsen av å få hjelp og at noe skjer.
<b>Muligheter for oppklaringer og diskusjoner knyttet til avslag</b>	Det er viktig å forklare avslag og vedtak gjennom digitale løsninger på en måte innbyggere kan forstå. Det er også viktig å legge til rette for at innbyggere opplever å komme i dialog med ansatte når vedtak er mottatt gjennom digitale løsninger.
<b>Møter opp for opplevelsen av kontroll</b>	Digitale løsninger bør i større grad informere om hva som er status for pågående saker, og når brukere kan forvente svar.
<b>Utfordringer knyttet til språk</b>	Enklere språk og å unngå unødvendige fagterminologi er viktig. NAV bør vurdere å utvikle digitale løsninger hvor mer av informasjonen er forhåndsutfylt, eller hvor innbyggere får forslag til tekst som kan inkluderes i deres svar.
<b>Ulikheter mellom digitale og de papirbaserte løsninger</b>	Noen ideer er å utvikle mer dynamiske digitale løsninger, åpne opp for digitale søknader hvor ikke alt er utfylt og å tillate mer fritekstsvar.
<b>Enkelte tjenester krever fysisk oppmøte</b>	Vurdere hvilke tjenester som faktisk krever fysisk oppmøte og unngå å digitalisere slike.
<b>Få informasjon om status under behandlingstid</b>	Utvikle bedre digitale løsninger som gir sanntidsinformasjon om saksbehandling til innbyggere.
<b>Kanaler benyttet i møte med NAV</b>	
<b>Oppsøke NAV-kontoret</b>	Det vil alltid være behov for ansikt-til-ansikt-løsninger for å svare på komplekse problemstillinger eller gi tilbud til brukere som trenger det. Digitale løsninger bør i større grad bidra til å identifisere hvilke tjenester og hvor i søknadsprosessen det vil være behov for ansikt-til-ansikt-møter.
<b>Digitale løsninger før ansikt-til-ansikt-møte</b>	Det er et behov for bedre integrering av ulike løsninger, f.eks. ved at informasjon gitt via en kanal er tilgjengelig også i andre kanaler.
<b>Kombinasjon av flere kanaler</b>	
<b>Digitale løsninger via NAV.no</b>	Utvikle bedre veiledning som kan bidra til å identifisere hvilke ytelser den enkelte trenger.

Hovedfunn	Anbefalinger for NAV sitt kanaltilbud
Ringe kundeservice	Sørge for at frontlinjepersonell har tilgang til nødvendig informasjon.
Videomøte eller skjermdeling	Utvikle gode løsninger for mobilplattform og for sosiale tjenester.
Brukerpass	Utvikle denne fullmakt og gi muligheter for brukere med brukerpass å søke digitalt til NAV. Det vil gi økt ansvar og innflytelse over egen hjelpemiddelsak.
Aktører og deres roller	
Hjelp fra familie og nettverk	Behov for digitale løsninger som tillater at personer som yter hjelp, kan bidra samtidig som de identifiserer hvilke medhjelpere som skal ha slik tilgang.
Profesjonelle medhjelpere	
Førstelinjetjeneste	<i>Konsekvenser her er på organisatorisk nivå, noe vi ikke har undersøkt i detalj i et parallelt prosjekt.<sup>6</sup></i>
Saksbehandlere	
Utfordringer i møte med digitale løsninger	
Finne fram til rett informasjon	Enklere design og språk i digitale kanaler
Livssituasjon passer ikke inn i digitale løsninger	Mer rom for å skrive kommentarer i digitale løsninger, tillate digitale søknader hvor ikke alt er utfyllt, digitale løsninger for å identifisere når det er behov for møte ansikt til ansikt.
Tekniske utfordringer eller problemer med å få tilgang	Det er behov for kontinuerlig forbedring og forenkling.
Vanskelig språk i de digitale løsningene	Enklere språk, unngå unødvendige fagterminologi.

**Innbyggere ønsker bedre informasjon om status for sine egne søknader.** Det er viktig for innbyggerne å vite status på søknaden sin, få forklaring på hvorfor det ikke skjer noe på dette stadiet, og hva som kan forventes å skje i nær fremtid. I tillegg til muligheten til å få innsikt via selvbetjeningsløsninger kunne dette vært kommunisert gjennom automatiske digitale meldinger basert på informasjon som NAV har knyttet til hver søknad. Samtidig er forbedrede tilbakemeldinger viktige gjennom hele søknadsprosessen, for eksempel når innbyggere sender inn informasjon, eller vedlegger dokumenter. Når innbyggerne leverer informasjon til NAV-ansatte på papir, gir ansatte ofte allerede en vurdering av om informasjonen er korrekt. Når innbyggere sender inn en digital søknad til NAV, ønsker de også en digital bekreftelse på at informasjonen og dokumentasjonen er korrekt, eller om det er mangler som må rettes opp. Dette ville gitt dem muligheten til å raskt korrigere eventuelle feil og dermed fremskynde vedtaksprosessen.

**NAV bør vurdere om brukere som oppsøker NAV-kontoret skal tilbys ansikt-til-ansikt-møter fremfor å henvises direkte til digitale selvbetjeningsløsninger.** Mange innbyggere vi har intervjuet, kommer til NAV-kontoret fordi de av ulike grunner mislykkes med å benytte digitale løsninger. Her opplever de at de blir henvist til å benytte selvbetjeningsløsninger på kontorene uten tilstrekkelig kontroll av deres kompetanse til å benytte slike løsninger. Som forskere og observatører blir vi berørt av å se personer som åpenbart ikke har kompetanse til å benytte digitale løsninger forlate kontorene uten en gang å vite om de har søkt eller ikke. Ansatte vi snakker med peker på at et kartleggingsmøte vil være tidsbesparende for å unngå å måtte svare på de samme spørsmålene gjentatte ganger. Slike møter kunne også bidratt til å bygge

<sup>6</sup> I et pågående forskningsprosjekt, støttet av NFR, fokuserer vi på organisatoriske konsekvenser. Basert på det prosjektet vil vi kunne si mer om organisatoriske perspektiver.

grunnleggende digital kompetanse, bedre forståelse for prosessene som ligger bak, og større tillit til NAV.

Det er også viktig å sjekke om innbyggerne faktisk oppfyller kriteriene for å søke digitalt før de starter å fylle ut en søknad. Dette kan redusere tidsforbruket og frustrasjonen ved å fylle ut en lang søknad og deretter finne ut at de ikke kvalifiserer for å søke på nettet.

**Digitale løsninger bør designes for større grad av fleksibilitet.** Flere av våre informanter opplever at de må benytte papirbaserte løsninger for de digitale ikke tilbyr fleksibiliteten som trengs. Det kan være i situasjoner hvor de mangler informasjonen som etterspørres. Ofte vil de da ikke få levert inn digitale skjema, samtidig som dette tillates i papirbaserte format. Det er også tilfeller hvor det kan være uklart hva som faktisk stemmer eller konflikter mellom parter som har ulik oppfatning av virkeligheten. Også i slike tilfeller opplever den enkelte at de digitale løsningene ikke strekker til. Mange har utfordringer med å forstå hvordan de skal dele informasjonen opp i tekstfeltene som digitale løsninger krever. Digitale løsninger kan forbedres med et fritekstfelt i selvbetjeningsskjemaer. Dette kan gi innbyggerne muligheten til å forklare situasjonen når de ikke befinner seg i en standard situasjon. Ved å tilby større grad av fleksibilitet, hvor for eksempel enkelte felt kan være åpne, vil flere kunne benytte seg av digitale løsninger.

**NAV kan vurdere å omformulere ordlyden knyttet til konsekvenser av å gjøre feil.** Tillit mellom innbyggere og NAV er et gjennomgående tema. Mange føler en frykt for å gjøre feil eller gi feilinformasjon og frykter å måtte stå til rette for disse feilene uten å egentlig forstå hva de har gjort galt. Når innbyggere sender inn søknader om økonomisk sosialhjelp, opplever de ofte en bekymring ved å lese den siste delen av søknaden, hvor de blir gjort oppmerksomme på at feil eller ufullstendig informasjon kan føre til tap av rettigheter og krav om tilbakebetaling. Innbyggerne blir også minnet om at feilinformasjon kan være straffbart og blir bedt om å bekrefte at informasjonen de har gitt er korrekt. For mange innbyggere, spesielt de som sliter med språket, kan denne meldingen virke skremmende og skape usikkerhet rundt om informasjonen og dokumentasjonen de har levert, faktisk er korrekt.

For å fremme en mer inkluderende tilnærming kan det være hensiktsmessig å omformulere disse meldingene eller tilby større rom for innbyggere å gjøre feil uten at konsekvensene oppleveres som så alvorlige. Dette kan inkludere en mer oppmuntrende tone som anerkjenner at det å navigere gjennom prosessen kan være utfordrende og at NAV er der for å hjelpe og veilede innbyggerne. Å tilby tydeligere veiledning og støtte gjennom søknadsprosessen kan bidra til å redusere innbyggernes engstelse og skape et miljø preget av gjensidig tillit og forståelse mellom NAV og innbyggere.

En annen måte å forbedre NAV-tjenester digitalt er å **tilby informasjon om ytelsene på en enkel og forståelig måte.** Vår studie viser at spesielt for økonomisk sosialhjelp er informasjonen på nettsidene og søknadsskjemaene gjentakende og omfattende. Videre viser forskningslitteraturen at innbyggere i vanskelige livssituasjoner har problemer med å lese og forstå kompleks informasjon (Christensen et al. 2020). Derfor anbefaler vi å supplere denne informasjonen med veiledende guider og visuelle oversikter over prosessen, slik NAV har gjort med planleggingsverktøyet til søknaden om foreldrepenger. Vi henviser her også til den danske

Digitaliseringsytelsens prosessveiledninger for ulike livssituasjoner som pensjon og skilsmisse (<https://www.borger.dk/haelp-og-veiledning/livssituationer>). Det er viktig at veiledninger, planleggingsverktøy og vedtaksbrev er skrevet på et enkelt og lettfattelig språk.

En måte å gjøre digitale søknadsprosesser bedre på er å tilpasse skjemaene dynamisk og ikke bruke samme skjema for forskjellige ytelser. Det siste kan føre til at brukere må fylle ut unødvendig informasjon som kan være forvirrende og tidkrevende. Ved å tilpasse skjemaene dynamisk kan innbyggerne fylle ut de relevante feltene og unngå å måtte forholde seg til unødvendig informasjon.

**Det er mange utfordringer knyttet til klart språk og begrepsbruk.** Vi har allerede pekt på mulighetene for å redusere behov for å levere informasjon, utvikle mer dynamiske løsninger, og å omformulere ordlyden rundt konsekvenser av å gjøre feil. Viktige begreper som kan være vanskelige å forstå, bør oversettes til enklere språk. NAV bruker noen begreper som er anerkjent juridisk eller av flere statlige og kommunale etater. Disse begrepene er nødvendige for å ha et felles språk internt mellom myndigheter og for deling av data. Imidlertid kan brukerne oppleve disse begrepene som vanskelige. Forklarende informasjonstekster knyttet til disse begrepene kan redusere usikkerhet hos brukerne, skape større trygghet i prosessen og føre til færre henvendelser til NAV.

**Det er behov for bedre digitale løsninger for mobile plattformer.** Mens NAV sine digitale løsninger egner seg best for bruk ved PC, bruker en økende andel innbyggere kun mobile enheter. Unge, som er storforbrukere av mobile tjenester, forteller oss at det er terskel for dem å få tilgang til og å benytte PC-baserte systemer. Løsninger slik som skjermdeling, som både ansatte og innbyggere opplever som nyttige, fungerer ikke tilfredsstillende via mobile løsninger.

## 8 Konklusjon og implikasjoner

Målet med prosjektet har vært å bedre forstå innbyggernes erfaringer med å møte NAV gjennom forskjellige kanaler. Vi stilte spørsmålet ***Hvilke tjenester – eller deler av dem – er egnet for digitale selvbetjeningsløsninger fra et innbyggerperspektiv?*** som vi konkretiserte gjennom fire delspørsmål.

### ***Hvilke offentlige tjenester skaper den høyeste og henholdsvis laveste trafikken på digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler?***

Vi begynte med å identifisere de offentlige tjenestene der innbyggerne i større eller mindre grad bruker digitale og tradisjonelle kommunikasjonskanaler. Dette dannet grunnlaget for hvilke tjenester vi valgte å sette søkelys på videre i prosjektet. Basert på prinsippet om «maximum variation sampling» langs de to dimensjonene «digital søknadsfrekvens» og «kommunikasjon med innbyggerne» valgte vi ut fire ulike ytelsesområder: foreldrepenger, økonomisk sosialhjelp, alderspensjon og hjelpemidler. Foreldrepenger og alderspensjon kjennetegnes av en utstrakt bruk av digitale kanaler for å sende inn søknader, mens bruken av digitale kanaler er relativt lav for økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler. Samtidig ser vi mange henvendelser via tradisjonelle kanaler for foreldrepenger og økonomisk sosialhjelp, noen henvendelser for hjelpemidler og få henvendelser via tradisjonelle kanaler for alderspensjon.

### ***Hvordan kan innbyggernes oppfatninger av offentlige tjenester forstås og analyseres?***

Basert på empiriske analyser innfor disse fire områdene identifiserte vi ulike egenskaper som er viktige for innbyggernes oppfatning av den offentlige tjenesten. Vi analyserte innbyggernes motivasjon for å ta kontakt med NAV (f.eks. ønsker mange innbyggere et personlig møte for å forklare kompliserte situasjoner), hvilke kanaler de benytter (f.eks. ofte en kombinasjon av flere kanaler), hvilke aktører som deltar (f.eks. er det mange innbyggere som får hjelp fra familien) og utfordringer de møter (f.eks. manglende informasjon om status under behandlingstid). Basert på våre funn utviklet vi en prosessmodell som forklarer de ulike trinnene innbyggerne må gjennom får å søke om en ytelse.

### ***Hvordan kan vi forklare innbyggernes kanalbruk?***

Som et resultat av denne kartleggingen foreslår vi å forklare innbyggernes kanalbruk gjennom en kombinasjon av a) innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger, b) trinnet i søknadsprosessen de befinner seg i og c) egenskaper ved ytelsen de søker om.

### ***Hvilke offentlige tjenester egner seg for digitale selvbetjeningsløsninger sett fra et innbyggerperspektiv?***

Basert på våre empiriske funn har vi utviklet anbefalinger for hvilke tjenester som egner seg for digitalisering. På *ytelsesnivå* påpeker vi flere dimensjoner som kan brukes til å vurdere graden av digitalisering for en ytelse. Disse dimensjonene innebærer blant annet involverte aktører, om den underliggende lovgivningen er objektiv eller mer skjønnsmessig, om det er en universell eller inntektsbasert ytelse, antall og mangfold i mottakergruppen og tilgang til standardiserte data. Vi mener at alderspensjon og foreldrepenger er blant de

stønadsområdene som er best egnet for digitalisering, mens hjelpemidler og økonomisk sosialhjelp er mindre egnet.

Når det gjelder hvilke *trinn i søknadsprosessen* som særlig egner seg for selvbetjeningsløsninger og hvilke som heller bør tilbys via andre kanaler, argumenterer vi for at det er viktig å tilby muligheten for personlig kontakt i de tidlige trinnene av en søknadsprosess der innbyggerne identifiserer og søker om ytelsen. Her er innbyggerne ofte usikre på hva og hvordan de skal søke. Når det gjelder digital selvbetjening, vil innbyggere som venter på svar fra NAV ha stor nytte av dette. Det vil være hensiktsmessig å tilby informasjon om status for egen søknad som en digital tjeneste i denne fasen. Innbyggerne bør kunne logge seg inn på nav.no og se estimert tid før saken blir ferdigbehandlet.

Til slutt ga vi *overordnede anbefalinger for NAV sin kanalstrategi* og hvordan de digitale selvbetjeningsløsningene kan forbedres. Disse handler blant annet om å designe digitale løsninger for større grad av fleksibilitet, omformulere ordlyden knyttet til konsekvensene av å gjøre feil, tilby informasjon om ytelsene på en enkel og forståelig måte og å forbedre digitale løsninger for mobile plattformer.

#### *Praktiske implikasjoner, kort oppsummert*

De viktigste budskapene fra vårt prosjekt kan oppsummeres i følgende punkter:

**Innbyggernes livssituasjoner, prosesstrinn og ytelsesegenskaper påvirker egnethet for digitalisering.** Et hovedbidrag fra vårt arbeid er at både innbyggernes livssituasjoner, bakgrunn og forutsetninger, trinnet i søknadsprosessen de befinner seg i sammen med egenskapene ved en ytelse påvirker innbyggernes kanalvalg. Vi argumenterer at disse tre elementene må ses samlet for å få en helhetlig forståelse for innbyggernes kanalbruk og dermed de muligheter og begrensninger som finnes for å utvikle gode digitale selvbetjeningsløsninger.

**Digitalisering er ikke snakk om enten/eller, det vil være et behov for kanalmangfold og utvikling av hybride løsninger.** Det er viktig å forstå at digitale og analoge kanaler ikke utelukker hverandre og ikke konkurrerer med hverandre. Innbyggerne har ofte behov for å bruke flere kanaler samtidig eller etter hverandre i løpet av en søknadsprosess. Derfor er det behov for bedre integrering av ulike kanaler slik at innbyggere kan få konsistente svar og behandling når de benytter seg av flere kanaler i samme tjenesteforløp. I de fleste tilfeller vil det være et vedvarende behov for at noen kan møte personer ansikt til ansikt. Det er også viktig at NAV signaliserer til innbyggerne at de faktisk har frihet til å velge mellom ulike kanaler. Det betyr også at NAV bør fokusere på kontinuerlig forbedring av alle kanalene og ikke nødvendigvis bare prioritere de digitale.

**Universelle løsninger administrert på nasjonalt nivå med høy grad av registerdata er vel egnet for utvikling av digitale selvbetjeningsløsninger.** Dette er faktorer som i stor grad peker i retning av høy grad av digitalisering. Tjenester som administreres av stat og kommune, hvor innbyggere selv må levere mye dokumentasjon er mindre egnet. Paradoksalt nok er det for slike tjenester (økonomisk sosialhjelp og hjelpemidler) det er grunn til å anta at brukerne kunne tjent mest på automatisering og tjenester som reduserer byrden på den enkelte.

**Behov for menneskelig kontakt er størst tidlig i prosessen, for å identifisere og søke om ytelse.** Særlig i begynnelsen av søknadsprosessen trenger noen innbyggere et personlig møte. Det er behov for veiledning for å forstå hvilke ytelser som kan være aktuelle ut fra den situasjonen den enkelte befinner seg i. NAV mottar mange henvendelser fra personer som skal søke, enten for å få hjelp til å fylle ut søknaden, fordi digitale søknadsskjemaer ikke passer situasjonen deres, eller rett og slett for å få bekreftet at det de har gjort er riktig.

**Ventefasen egner seg godt for bedre digitale tjenester.** Mange innbyggere uttrykker frustrasjon over manglende informasjon om hva som skjer etter at søknaden er sendt inn, noe som også fører til mange henvendelser til NAV. Det bør være mulig å gi søkerne bedre informasjon om hva som skjer og forventet fremdrift i den tiden det tar for NAV å behandle søknaden.

### *Prosjektets begrensninger*

Vi har i hovedsak basert arbeidet på kvalitative data. Derfor har vi ingen mulighet (eller ambisjon) om å generalisere funn til en populasjon. Våre funn gir en dybdeforståelse for det fenomenet vi ser på. Vi valgte ut fire ytelsesområder basert på et ønske om å maksimere forskjellen mellom disse ut fra sentrale karaktertrekk. Våre funn er begrenset til innsikt fra disse fire områdene. Undersøkelsen av andre ytelsesområder kunne gitt andre svar. Vi hadde et ønske om å få være med på med-lytt med de som ringer inn, og å intervju flere innbyggere som tok kontakt via NAV sine digitale flater. Personvern hensyn gjorde dette vanskelig, noe som medfører at vi har fått mer empirisk materiell fra innbyggere som tok kontakt med NAV-kontorene enn de som tok kontakt via andre flater. Det betyr at vi har bedre datagrunnlag for å si noe om ytelsesområdene hvor mange brukere tar personlig kontakt (hjelpemidler og økonomisk sosialhjelp) enn de områdene hvor færre gjør det (foreldrepenger og alderspensjon).

### *Implikasjoner for forskning*

I prosjektrapporten har vi satt søkelys på praktiske implikasjoner og anbefalinger. Vi har publisert flere konferansebidrag og tidsskriftartikler som i større grad diskuterer implikasjoner for forskning (flere er under utarbeidelse). Publikasjoner som er et direkte resultat av dette arbeidet, er listet opp her:

- Hofmann, S., Østergaard Madsen, C., Lindgren, I., & Verne, G. (2021). A citizen-centered analysis of what public services are suitable for digital communication channels. In *Proceedings of Ongoing Research, Practitioners, Posters, Workshops, and Projects at EGOV-CeDEM-ePart 2021* Springer.
- Lindgren, I., & Østergaard Madsen, C. (2022). Understanding Citizen Actions in Public Encounters: Towards a Multi-Channel Process Model. In *dg.o 2022: The 23rd Annual International Conference On Digital Government Research* (pp. 364-371).
- Lindgren, I., Østergaard Madsen, C., Höglund Rydén, H., & Heggertveit, I. (2022). Exploring Citizens' Channel Behavior in Benefit Application: Empirical Examples from Norwegian Welfare Services. In *ICEGOV '22: Proceedings of the 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 416-423). Association for Computing Machinery.
- Heggertveit, I., Lindgren, I., Østergaard Madsen, C., & Hofmann, S. (2022). Administrative Burden in Digital Self-Service: An Empirical Study About Citizens in Need of Financial Assistance. In R. Krimmer (Ed.), *Electronic Participation: Lecture Notes in Computer Science* (Vol. 13392, pp. 173-187). Springer.
- Rydén, H.H., Hofmann, S., Verne, G. (2023). The Self-serving Citizen as a Co-producer in the Digital Public Service Delivery. In: Lindgren, I., et al. *Electronic Government. EGOV 2023. Lecture Notes in Computer Science*, vol 14130. Springer.



- Rydén, H. H., & De Andrade, L. (2023). The hidden costs of digital self-service: administrative burden, vulnerability and the role of interpersonal aid in Norwegian and Brazilian welfare services. ICEGOV '23: Proceedings of the 16th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 473–478.
- Hofmann, S., Sæbø, Ø., & Rydén, H. H. (forthcoming). Implications of digitalised welfare services from a vulnerable citizens' perspective. *Nordic Welfare Journal*.

Det gjenstår fremdeles mye analysearbeid som kan bidra til å identifisere ytterligere bidrag og implikasjoner for forskning. Foreløpige analyser peker på følgende områder:

**Hvordan påvirker organisatoriske elementer mulighetene for å utvikle gode digitale selvbetjeningsløsninger?** I dette prosjektet har vi primært sett på innbyggernes perspektiv. Vi har belyst noen organisatoriske elementer som har betydning, men mer forskning trengs for å forstå hvordan NAV (og samarbeidsaktører) kan utvikle gode organisasjonsstrukturer som tilrettelegger for gode digitale selvbetjeningsløsninger. Et spesifikt felt vi ønsker å se nærmere på er å undersøke hvordan man i større grad enn i dag kan utnytte all den informasjonen som daglig samles inn på bakgrunn av møter med innbyggere, gjennom mange ulike kanaler, til å videreutvikle og forbedre prosessene og tjenestene som tilbys.

**Hva er en god balanse mellom datasikkerhet, personvern og utvikling av godt integrerte løsninger?** Både ansatte og innbyggere uttrykker fortvilelse over at personvernregler (slik som GDPR) gjør det vanskelig å gi god og riktig informasjon til innbyggere. Mer forskning trengs for å undersøke hvordan man kan ta de nødvendige personvernhensyn uten å gå på bekostning av godt integrerte tjenester for innbyggere.

**Hvordan utvikle godt integrerte løsninger for økonomisk sosialhjelp og hjelpemiddelområdet?** Dette er områder hvor det i dag ikke finnes fullgode løsninger. Det er også områder som kjennetegnes med stor grad av skjønn og stor variasjon fra en bruker til den neste. Det vil være interessant å forske mer på hvordan digitale løsninger kan utvikles for slike komplekse områder.

**Hvordan sikre riktig bruk av de ulike kanalene som tilbys?** Våre funn peker i retning av at det alltid vil være behov og ønske om å ha tilgang til ansikt-til-ansikt-løsninger for hele eller deler av søknadsprosessene for enkelte ytelser. Fremtidig forskning kan bidra til å identifisere hva som skal til for en riktig bruk av ulike kanaler, for å unngå et overforbruk av dyre løsninger (ved at for mange oppsøker kontor unødvendig), men også for å unngå at brukere som ikke har forutsetninger for å benytte digitale løsninger blir henvist til å benytte slike, noe som kan ha negative konsekvenser for både resultatet av søknadsprosessen og tilliten til NAV.

## 9 Litteratur

Bakardjieva, Maria (2005): *Internet society. The Internet in everyday life*. London, Thousand Oaks, Calif.: SAGE.

Beckett, Angharad E. (2006): *Citizenship and vulnerability. Disability and issues of social and political engagement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Boell, Sebastian K.; Cecez-Kecmanovic, Dubravka (2014): A Hermeneutic Approach for Conducting Literature Reviews and Literature Searches. In *CAIS* 34.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2010): *Interviewing experts*. Softcover reprint of the hardcover 1st edition 2009. London: Palgrave Macmillan UK (Research methods series).

Boudreau, Marie-Claude; Gefen, David; Straub, Detmar W. (2001): Validation in Information Systems Research: A State-of-the-Art Assessment. In *MIS Quarterly* 25 (1), p. 1.

Bratteteig, Tone.; Verne, Guri (2012): Conditions for Autonomy in the Information Society: Disentangling as a public service. In *Scandinavian Journal of Information Systems* 24 (2).

Breit, Eric; Salomon, Robert (2015): Making the Technological Transition – Citizens' Encounters with Digital Pension Services. In *Soc Policy Adm* 49 (3), pp. 299–315.

Chang, Chih-hao (2011): The Influence of User's Trait on Public e-Service Usage: A Self-Service Technology Perspective. In *ASS* 7 (7).

Chatfield, Akemi Takeoka; Alanazi, Jazem Mutared (2013): Service Quality, Citizen Satisfaction, and Loyalty with Self-Service Delivery Options: A Strategic Imperative for Transforming E-Government Services (ACIS 2013 Proceedings).

Christensen, Julian; Aarøe, Lene; Baekgaard, Martin; Herd, Pamela; Moynihan, Donald P. (2020): Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. In *Public administration review* 80 (1), pp. 127–136.

Creswell, John W.; Miller, Dana L. (2000): Determining Validity in Qualitative Inquiry. In *Theory Into Practice* 39 (3), pp. 124–130.

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2019): Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025. Available online at <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>.

Ebbers, Wolfgang E.; Jansen, Marloes G.M.; Pieterse, Willem J.; van de Wijngaert, Lidwien A.L. (2016a): Facts and feelings: The role of rational and irrational factors in citizens' channel choices. In *Government Information Quarterly* 33 (3), pp. 506–515.

Ebbers, Wolfgang E.; Jansen, Marloes G.M.; van Deursen, Alexander J.A.M. (2016b): Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. In *Government Information Quarterly* 33 (4), pp. 685–692.

Goodsell, Charles T. (1981): *The Public encounter. Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.

- Grönlund, Åke; Hatakka, Mathias; Ask, Andreas (2007): Inclusion in the E-Service Society – Investigating Administrative Literacy Requirements for Using E-Services. In Maria A. Wimmer, Jochen Scholl, Åke Grönlund (Eds.): *Electronic Government*, vol. 4656. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (4656), pp. 216–227.
- Hammersley, Martyn; Atkinson, Paul (2019): *Ethnography. Principles in practice*. 4 Edition. New York: Routledge.
- Heggertveit, Ida; Lindgren, Ida; Madsen, Christian Østergaard; Hofmann, Sara (2022): Administrative Burden in Digital Self-service: An Empirical Study About Citizens in Need of Financial Assistance. In Robert Krimmer, Marius Rohde Johannessen, Thomas Lampoltshammer, Ida Lindgren, Peter Parycek, Gerhard Schwabe, Jolien Ubacht (Eds.): *Electronic Participation*, vol. 13392. Cham: Springer Nature Switzerland (13392), pp. 173–187.
- Helsper, Ellen J.; Reisdorf, Bianca C. (2017): The emergence of a “digital underclass” in Great Britain and Sweden: Changing reasons for digital exclusion. In *New Media & Society* 19 (8), pp. 1253–1270.
- Herd, Pamela; Moynihan, Donald P. (2018): *Administrative burden. Policymaking by other means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Herd, Pamela; Moynihan, Donald P. (2019): *Administrative Burden*: Russell Sage Foundation.
- Hjelholt, Morgen; Schou, Jannick (2019): Digitalisering af den danske offentlige sektor: hvor er vi på vej hen? In *Økonomi og Politik* 92 (2).
- Kernaghan, Kenneth (2013): Changing channels: Managing channel integration and migration in public organizations. In *Can Public Adm* 56 (1), pp. 121–141.
- Kitzinger, J. (1995): Qualitative research. Introducing focus groups. In *BMJ (Clinical research ed.)* 311 (7000), pp. 299–302.
- Krueger, Richard A.; Casey, Mary Anne (2015): *Focus groups. A practical guide for applied research*. 5th edition. Thousand Oaks California: SAGE.
- Larsson, Karl Kristian (2021): Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. In *Government Information Quarterly* 38 (1), p. 101547.
- Lauttamäki, Ville (2014): Practical guide for facilitating a futures workshop. Available online at [https://www.utu.fi/sites/default/files/public:/media/file/Ville-Lauttamaki\\_futures-workshops.pdf](https://www.utu.fi/sites/default/files/public:/media/file/Ville-Lauttamaki_futures-workshops.pdf).
- Lee, Jae Bok; Porumbescu, Gregory A. (2019): Engendering inclusive e-government use through citizen IT training programs. In *Government Information Quarterly* 36 (1), pp. 69–76.
- Lindgren, Ida; Jansson, Gabriella (2013): Electronic services in the public sector: A conceptual framework. In *Government Information Quarterly* 30 (2), pp. 163–172.
- Lindgren, Ida; Madsen, Christian Østergaard (2022): Understanding Citizen Actions in Public Encounters. In Loni Hagen (Ed.): *DG. O 2022: The 23rd Annual International Conference on Digital Government Research*. With assistance of Mihkel Solvak, Sungsoo Hwang. dg.o 2022: The 23st Annual International Conference on Digital Government Research. Virtual Event

Republic of Korea, 15 06 2022 17 06 2022. New York, NY, United States: Association for Computing Machinery (ACM Digital Library), pp. 364–371.

Lindgren, Ida; Madsen, Christian Østergaard; Hofmann, Sara; Melin, Ulf (2019): Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. In *Government Information Quarterly* 36 (3), pp. 427–436.

Løberg, Ida Bring (2022): Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen. NAV (Arbeid og velferd, 3).

Madsen, Christian Østergaard; Hofmann, Sara (2019): Multichannel Management in the Public Sector: A Literature Review. In *Electronic Journal of e-Government* 17 (1).

Madsen, Christian Østergaard; Hofmann, Sara; Pieterse, Willem (2019): Channel Choice Complications. In Ida Lindgren, Marijn Janssen, Habin Lee, Andrea Polini, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, Hans Jochen Scholl, Efthimios Tambouris (Eds.): *Electronic Government*, vol. 11685. Cham: Springer International Publishing (11685), pp. 139–151.

Madsen, Christian Østergaard; Kræmmergaard, Pernille (2015): The efficiency of freedom: Single parents' domestication of mandatory e-government channels. In *Government Information Quarterly* 32 (4), pp. 380–388.

Madsen, Christian Østergaard; Lindgren, Ida; Melin, Ulf (2022): The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden. In *Government Information Quarterly* 39 (1), p. 101653.

Merriam, Sharan B.; Tisdell, Elizabeth J. (2016): *Qualitative research. A guide to design and implementation*. Fourth edition. San Francisco CA: Jossey-Bass (The Jossey-Bass higher and adult education series).

Musante DeWalt, Kathleen; DeWalt, Billie R. (2011): *Participant observation. A guide for fieldworkers*. 2nd ed. Lanham Md.: Rowman & Littlefield Md.

NAV (2021): NAVs omverdensanalyse 2021. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035. Available online at [www.nav.no/omverdensanalyse](http://www.nav.no/omverdensanalyse).

NAV (2022): NAVs Personbrukerundersøkelse 2022. Mennesket og NAV. Available online at <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/navs-brukerundersokelser-2022-tilfredsheten-med-nav-er-stabil-blant-personbrukere-mens-arbeidsgiverne-er-mer-fornoyde-enn-noen-gang>.

NAV (2023a): Arkiv - Foreldrepenger, svangerskapspenges og engangsstønad året 2022. Available online at <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/familie-statistikk/foreldrepenger-engangsstonad-og-svangerskapspenges/arkiv-foreldrepenger-engangsstonad-og-svangerskapspenges/arkiv-foreldrepenger-svangerskapspenges-og-engangsstonad-aret-2022>.

NAV (2023b): Utvikling i alderspensjon. Årsnotat 2022. Edited by Bjørn Halse. NAV. Available online at [https://www.nav.no/attachment/inline/abbc52e-94f9-4944-b813-c9966fdac678:2f630e725884118c4966dcd62cba09ac8e091b82/2022\\_aaret\\_Statis-tikknotat\\_alderspensjon\\_v100.pdf](https://www.nav.no/attachment/inline/abbc52e-94f9-4944-b813-c9966fdac678:2f630e725884118c4966dcd62cba09ac8e091b82/2022_aaret_Statis-tikknotat_alderspensjon_v100.pdf).

- NAV (2023c): Virksomhetsstrategi 2030. Available online at <https://www.nav.no/strategi>.
- Osborne, Stephen P. (2010): Delivering Public Services: Time for a new theory? In *Public Management Review* 12 (1), pp. 1–10.
- Osborne, Stephen P.; Radnor, Zoe; Nasi, Greta (2013): A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. In *The American Review of Public Administration* 43 (2), pp. 135–158.
- Ostrom, Elinor (1996): Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. In *World Development* 24 (6), pp. 1073–1087.
- Pieterse, W. J.; Ebbers, W. E. (2020): Channel choice evolution: An empirical analysis of shifting channel behavior across demographics and tasks. In *Government Information Quarterly* 37 (3), p. 101478.
- Radnor, Zoe; Osborne, Stephen P.; Kinder, Tony; Mutton, Jean (2014): Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: The contribution of service blueprinting. In *Public Management Review* 16 (3), pp. 402–423.
- Ranchordas, Sofia; Scarcella, Luisa (2021): Automated Government for Vulnerable Citizens: Intermediating Rights. In *SSRN Journal*.
- Schou, Jannick; Pors, Anja Svejgaard (2019): Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. In *Soc Policy Adm* 53 (3), pp. 464–477.
- Shier, Micheal L.; Jones, Marion E.; Graham, John R. (2011): Sociocultural Factors to Consider When Addressing the Vulnerability of Social Service Users. In *Affilia* 26 (4), pp. 367–381.
- Skaarup, Søren (2020): The Role of Domain-Skills in Bureaucratic Service Encounters. In Gabriela Viale Pereira, Marijn Janssen, Habin Lee, Ida Lindgren, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, Hans Jochen Scholl, Anneke Zuiderwijk (Eds.): *Electronic Government*, vol. 12219. Cham: Springer International Publishing (12219), pp. 179–196.
- Statistisk sentralbyrå (2023a): Levekår hos personer med funksjonsnedsettelse. Available online at <https://www.ssb.no/helse/funksjonsevne/statistikk/levekår-hos-personer-med-funksjonsnedsettelse>.
- Statistisk sentralbyrå (2023b): Økonomisk sosialhjelp. Available online at <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp>.
- Stubberud, Jan (u.å.): Eksekutiv dysfunksjon. Available online at <http://www.hjernehjelp.no/kognitive-funksjoner-og-svikt/eksekutiv-dysfunksjon>.
- van Dijk, Jan (2005): *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. 2455 Teller Road, Thousand Oaks California 91320 United States: SAGE Publications, Inc.
- Ørngreen, R.; Levinsen, K. T. (2017): Workshops as a research methodology. In *Electronic Journal of E-Learning* 15 (1), pp. 70–81.