

# Nav og ny kanalstrategi – utfordringar ved digitaliseringa

Kjetil G. Lundberg, forskar II, Uni Research Rokkansenteret

Liv Johanne Syltevik, professor og instituttleder, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Nav har sett i verk ein ny kanalstrategi. Kanalstrategien inneber blant anna at brukarane skal leiast bort frå den tradisjonelle skranken og over på digitale løysingar. Målet er å utnytte dei samla ressursane i Nav meir målretta inn mot arbeidsretta oppfølging.

Som eit ledd i dette har mange Nav-kontor redusert opningstidene sine og avgrensa tilgangen til å møte tilsette i Nav utan avtale. Dette har ført til mykje støy, kritiske presseoppslag og klager frå brukarane dei siste månadene.

Det å digitalisere tenestene er i dag nødvendig for ein organisasjon som Nav. Gode digitale løysingar gjer kontakten med arbeids- og velferdsetaten enklare for mange som beherskar denne typen kommunikasjon. Dei er ikkje lenger avhengige av å gå til eit kontor, men kan lese informasjon på nettsidene, fylle ut skjema og kommunisere med organisasjonen heimanfrå eller der det høver dei. Digitale løysin-

gar kan også føre til at organisasjonen sparer ressursar. At Nav tek grep for å målrette innsatsen sin i tråd med å bli betre i stand til å nå dei overordna samfunnsmåla for etaten, er utan tvil heilt nødvendig.

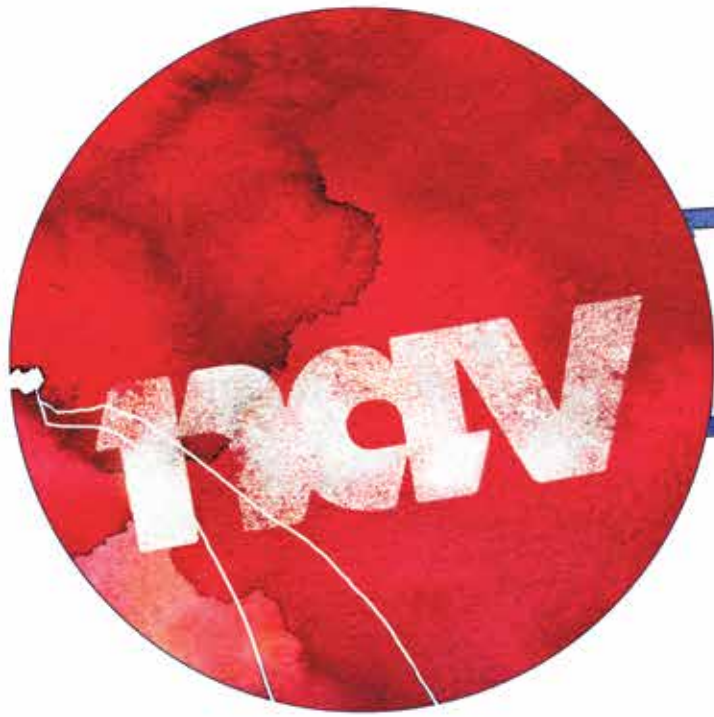
Det er likevel viktige utfordringar å ta omsyn til i samband med dette. Vi vil rette søkjelyset mot nokre av desse i denne artikkelen. Ein einsretta kanalstrategi har vesentlege kostnader for viktige brukargrupper, og dette er omsyn som ofte «forsvinn» i digitaliseringsiveren. Førebels er strategien retta mot dei statlege tenestene, men han verkar også inn på andre delar av verksemda i Nav. For eksempel råkar innskrenka opningstider alle, også mottakarar av kommunale tenester. Det å gjere Nav-mottaka til kontor som berre kan besøkjast etter avtale eller innanfor korte tidsrom, fører til at Nav står fram som mindre tilgjengeleg for dei svakaste brukargruppene. Men digitaliseringa gir også utfordringar som råkar breiare. For det første er det å gjere dei digitale løysingane universelle ei formidabel utfordring.

Ein del av dei som er i samhandling med Nav, har variable lese- og skriveferdigheiter, låge norskkunnskapar eller syns- og hørselshemmingar. Ein del kan også ha fysiske problem, for eksempel knytte til styrke og presisjon med omsyn til å taste. Å byggje ned den tradisjonelle skranken ved publikumsmottaka ved Nav-kontora til fordel for digitale kanalar bidreg til at ein del brukarar som tidlegare greidde seg sjølv ved å kontakte Nav-mottaka fysiske, no kan oppleve seg som meir hjelpetrengande.

I tillegg kjem utfordringar knytte til digital kompetanse og digital ulikskap. Digital kompetanse handlar om å kunne bruke IKT-verktøy av ulike slag. Ifølgje Statistisk sentralbyrå har tjuufem prosent av den vaksne befolkninga i Noreg såkalla låg digital kompetanse. Det gjeld dermed også mange av Nav-brukarane. Det kan også oppfattast som eit paradoks at Nav har stor tru på digitalisering for brukarane, mens IKT-løysingar bak skranken ikkje har vore nokon vilkårslaus suksess. Ekspertrapporten frå Vågang-utvalet peikar på at dei tilsette har ulike gradar av IKT-kompetanse. Utvalet meiner at låg IKT-kompetanse fører til lågare meistring av rettleiarrolla. Sidan så stor del av den norske befolkninga har tilgang til internett dagleg, gløymer Nav ofte at det er stor forskjell på å kunne lese aviser på iPad og å beherske innsending av skjema og meir kompleks kommunikasjon.

Digital ulikskap handlar også om kven som har tilgang til dei nødvendige verktøya som digitale kanalar krev, som datautstyr, skrivar, skannar og telefon. Å sende inn dokumentasjon til Nav kan krevje tilgang til slike hjelpemiddel. Låginntektsgrupper har ikkje nødvendigvis slikt utstyr, og nokre er









i omskiftelege livssituasjonar, manglar tilgang på stabil telefon og har grunnleggjande utfordringar på dette området.

Kontakt med store byråkratiske system som Nav krev også det vi forskarar ofte kallar byråkratisk kompetanse. Brukarane må kunne forstå kva som er særlege ved denne typen kommunikasjon, kva ordninga inneber, og kva som blir kravd av dei. Dette kan vere svært utfordrande. Mange brukarar med kompleks og langvarig kontakt med Nav (for eksempel gjennom aktivitetsplikt) har mindre eller større utfordringar med tanke på å forstå kompliserte velferdsordningar, kva pliktene og rettane inneber, administrative kategoriar og innhaldet i eit skjema. Forskinga om kontakten brukarane har med Nav, som er utført av oss og andre, avdekkjer viktige utfordringa knytte til slik byråkratisk kompetanse for mange. Det er også viktig å ha i mente at borgaren som skal kontakte Nav for å søkje om ei yting, ikkje nødvendigvis sit klar til å avlevere den rette informasjonen



til staten, men er ein person som ofte skal orientere seg i noko nytt, som har behov for tryggleik i prosessen, godkjenning og medverknad. Her har mottaka hos Nav spelt ei viktig rolle. For kvar enkelt kan det vere den første og kanskje einaste gongen i livet dei søkjer om noko, mens det for andre kan vere eit forhold som er langvarig. Kontekst, situasjon og type ytingar betyr mykje for korleis ein opplever maktforholdet mellom ein sjølv og Nav. I slike prosessar vil digitalisering kunne slå ulikt ut.

Problem som har dukka opp som følgje av at den tradisjonelle kontaktkanalen er innskrenka, har vore overbelastning på telefontenester – og telefon blir ei nøkkeltjeneste når høvet til personleg oppmøte er innskrenka. Andre utilsikta følgjer er at brukarar er blitt viste til å vente på gata før dei kan komme inn til avtalt time, noko vi har sett dekt i media. Dette har fleire brukarar opplevd som stigmatiserande.

Somme av utfordringane som er omtalte over, treffer ein del av brukargruppene til sosialtenesta spesielt. Brukarane av sosialtenesta har tradisjonelt sett vore tettare på dei tilsette, og ytingane har vore meir baserte på skjønn. Ei digitalisering inneber her ei standardisering som fører til at Nav får mindre høve til å ta hand om behova til kvar enkelt.

Eit siste perspektiv: Vi kan sjå møta mellom borgarar og Nav som svært sentrale for tilliten og legitimiteten til heile velferdssystemet vårt. Ein organisasjon som i dag ikkje er på nett, eller ikkje satsar på digitale løysingar, vil kunne bli oppfatta som lite tillitsvekkjande. Samtidig er det også klart at tilliten til organisasjonen kan bli svekt hos dei som opplever at dei ikkje får den hjelpa dei treng (på grunn av telefonkaos) og føler at dei blir ståande og stange mot eit system som ikkje passar situasjonen deira, der dei ikkje blir høyrd eller sette, eller der

det er firkanta byråkratiske prosessar. Digitalisering inneber standardisering. Om ein ikkje får det til og gjer feil, kan brukaren straffast ved avslag og ny ventetid. Frå eit samfunnsperspektiv kan det bety at støtta til systemet forvitrar, for eksempel om mediedekning av slike saker blir dominerande.

Det trengst ei kyndig behandling av slike problemstillingar i utviklingsprosessen. Det er noko anna å digitalisere for eksempel bank og forsikring enn Nav. Nav er tryggleiksnettet i samfunnet. Det er eit argument for å ikkje ta ut moglege effektviseringsgevinstar før dei faktisk kan påvisast, og halde ved lag fleire kanalar inn til Nav til dei eventuelt gjer seg sjølv overflødige.

#### Kort om forskingsprosjektet

Artikkelen gir eit utdrag frå eit foredrag om moglege implikasjonar av ny kanalstrategi i Nav, som forfattarane heldt for Statens helsetilsyn i juni 2017. Forfattarane byggjer på omfattande forskning om brukarane sine møte med Nav-systemet. Dei har blant anna analysert samhandling i publikumsmottaka i Nav og brukar erfaringar i lys av aukande digitalisering.

#### Aktuell litteratur:

Hansen, Hans-Tore, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (2017) «Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences», Social Policy & Administration.

Lundberg, Kjetil G. og Liv Johanne Syltevik (2016) «Everyday interaction at the front-line: the case of the Norwegian all-in-one bureaucracy», Journal of Organizational Ethnography, No. 2: 152–166.

Hansen, Hans-Tore, Kjetil G. Lundberg og Liv Johanne Syltevik (red.) (2013) Nav – med brukeren i sentrum? Oslo: Universitetsforlaget.

Lundberg, Kjetil G. (2012) Uforutsigbare relasjonar: Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv. Ph.d.-avhandling, Sosiologisk institutt, UIB.