

Tillit og brukerrelasjoner i møtet mellom innvandrere og Nav

Nav er velferdsstatens viktigste verktøy for å motvirke sosial ulikhet og sikre høy sysselsetting. Nav kan dessuten bidra til å skape tillit og tilhørighet i en stadig mer mangfoldig befolkning. Innvandrere utgjør en stor og økende andel av Navs brukere, og de som har størst behov for Navs bistand har ofte svake norskferdigheter, lite formell utdanning og sammensatte utfordringer i arbeidsmarkedet. Mange ansatte i Nav opplever at det er krevende å få til gode brukerrelasjoner med denne brukergruppen, men det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan brukergruppen selv opplever kontakten med Nav, og hva som påvirker deres tillit til Nav-systemet.

Fafos feltundersøkelse

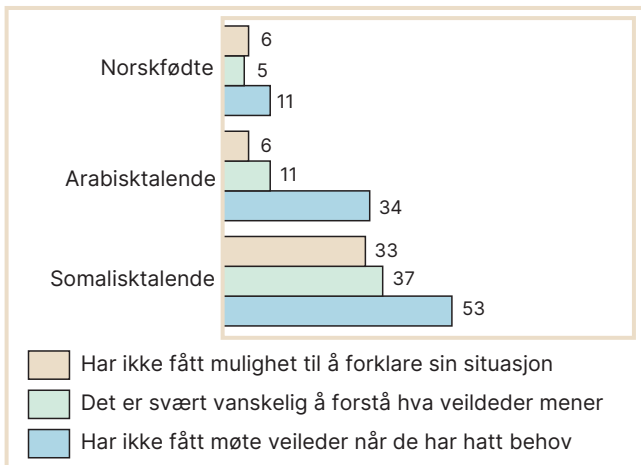
Nav gjennomfører en årlig brukerundersøkelse, men denne har i liten grad fanget opp erfaringene til de delene av innvandrerbefolkningen som vi kan anta har de største utfordringene i møte med Nav. Dette er bakgrunnen for at Fafo våren 2022, som del av et prosjekt om brukerrelasjoner og tillit i møtet mellom innvandrere og Nav, gjennomførte en tilrettelagt spørreundersøkelse rettet mot somalisktalende og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorer. Mer enn 500 brukere ble intervjuet ansikt til ansikt ved tre Nav-kontorer i Oslo. Intervjuene ble gjennomført muntlig på brukernes eget morsmål og deltakerne mottok en liten sum penger for å delta. Med en responsrate på 72 prosent er denne feltundersøkelsen unik ved at den har fanget opp erfaringene til brukere som ellers er lite tilbøyelige til å svare på spørreundersøkelser. Vi har sammenliknet svarene fra feltundersøkelsen med svarene fra brukere uten innvandrerbakgrunn i Navs personbrukerundersøkelse fra høsten 2021.

Har innvandrede brukere mer negative opplevelser av møtet med Nav?

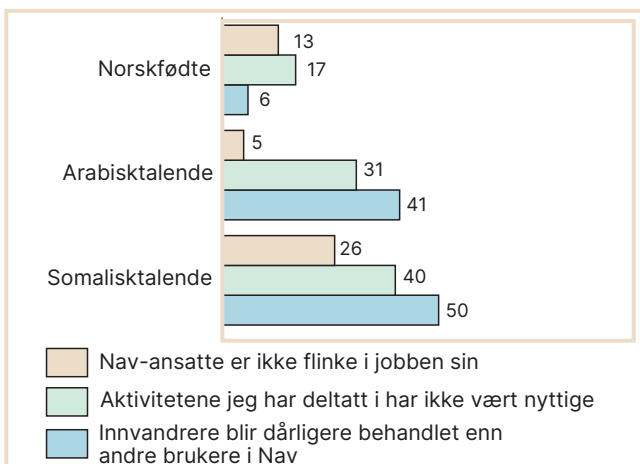
Erfaringene med Nav kan analyseres langs tre dimensjoner. For det første: hvordan man opplever kommunikasjonen med Nav. Har man fått mulighet til å forklare sin situasjon? Er det vanskelig å forstå hva veilederen mener? Får man møte veileder når de har behov for det? For det andre: hvordan de vurderer Nav som system. Opplever tiltakene som nyttige? Opplever de ansatte som kompetente? Opplever de at Nav behandler folk rettferdig, uavhengig av bakgrunn? For det tredje: hvordan man opplever sin egen relasjon til Nav. Misliker man hvordan veilederne snakker? Opplever man at man har innflytelse på oppfølgingen? Føler man at Nav er for opptatt av å kontrollere aktiviteter og opplysninger?

På alle spørsmålene har vi bedt respondentene svare på en skala fra svært negative erfaringer til svært positive erfaringer. Når vi ser på hvem som har mest negative erfaringer langs disse tre dimensjonene finner vi et ganske entydig mønster: Langs alle tre dimensjonene er det betydelig flere av de innvandrede brukerne i Fafos feltsurvey som rapporterer om negative opplevelser. Dette gjelder særlig de somalisktalende brukerne, men også de arabisktalende brukerne rapporterer om mer negative erfaringer enn brukere uten innvandrerbakgrunn.

Andel som gir uttrykk for sterkt negative opplevelser av kommunikasjonen med Nav. Prosent.



Andel som gir uttrykk for sterkt negative vurderinger av nytte, kompetanse og rettferdighet i møte med Nav. Prosent.



Andel som gir uttrykk for sterkt negative opplevelser av den personlige relasjonen til veileder. Prosent.



For det første viser funnene at innvandrede brukere har en atskillig mer negativ opplevelse av kommunikasjonen med Nav, og de er særlig misfornøyde med opplevelsen av å ikke få snakke med veileder når de trenger det.

For det andre opplever de somalisk- og arabisktalende respondentene Nav-systemet som mindre kompetent og rettferdig, og de føler at de har mindre nytte av tiltakene de får, samtidig som de opplever at innvandrere blir behandlet dårligere i Nav-systemet.

For det tredje har de en mer negativ opplevelse av sin relasjon til Nav. Dette gjelder til en viss grad den personlige relasjonen med de Nav-ansatte, men det er i enda sterkere grad knyttet til en opplevelse av manglende innflytelse over egen oppfølging og det å være underlagt Navs kontrollregime.

Det er selvsagt ikke alle som har negative erfaringer, og det er mange som er fornøyde også i disse gruppene. Men det er en betydelig andel – og en langt større andel enn i andre brukergrupper – som gir uttrykk for svært negative erfaringer. Og somalisktalende brukere ser ut til å ha mer negative erfaringer enn arabisktalende. Når vi ser på hvilke spørsmål som gir opphav til de største forskjellene, peker funnene i retning av at det som er definerende for i hvert fall deler av denne gruppens erfaringer og opplevelser i møte med Nav, handler om selve maktforholdet i relasjonen mellom Nav og brukerne, og opplevelse av avmakt i møte med systemet.

Kjennetegn ved brukere som har særlig dårlig erfaring med Nav

Årsakene til at disse gruppene har en mer negativ opplevelse er sammensatt. Dels synes det å handle om språkferdigheter. Ikke overraskende har de som snakker dårlig norsk et mer negativt møte med Nav. Dette illustrerer et generelt problem med bruk av tolk, både når det gjelder kvaliteten på tolken og hvor enkelt det er å finne en. Det handler også om brukernes grunnleggende utdanning. Vi vet at Navs

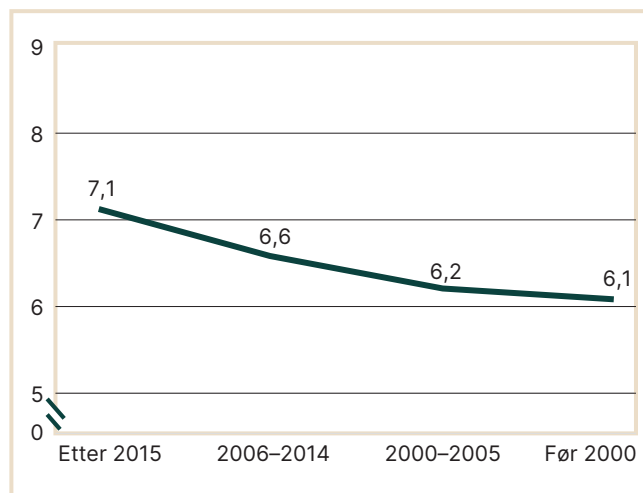
tiltaksapparat er tilpasset en norsk befolkning som har gjennomgått et ordinært skoleløp. For flyktninger som har begrenset med grunnutdanning kan det være vanskelig å få utbytte av Navs tiltaksapparat. Det handler også om brukerprofil. Mange i disse innvandrergroppene er avhengige av behovsprøvede ytelser med aktivitetsplikt, som sosialhjelp. Å være avhengig av denne typen ytelser er forbundet med mer negative erfaringer, antakelig fordi selve behovsprøvingen og aktivitetsplikten er forbundet med mistillit, kontroll og tvang. Til sist handler det om grunnleggende sosial tillit. Mens Norge er et av landene i verden der befolkningen har størst tillit til hverandre og til offentlige institusjoner, kommer mange flyktninger fra samfunn hvor man i liten grad stoler på fremmede. Dette kan være en følge av krig og konflikt eller et resultat av korrupsjon og manglende felles institusjoner. Denne grunnleggende mistilliten i møte med fremmede kan bidra til å gjøre det vanskelig å bygge gode brukerrelasjoner. Kombinasjonen av disse faktorene bidrar til at disse innvandrergroppene opplever møtet med Nav som særlig vanskelig.

Negative brukererfaringer bidrar til å bryte ned institusjonell tillit

Til tross for at de oftere har lavere tillit til fremmede generelt, så har nyankomne innvandrere faktisk ofte svært høy tillit til offentlige institusjoner i Norge sammenliknet med personer uten innvandrerbakgrunn, og dette gjelder også til Nav. Dette gjelder i enda større grad de minst ressurssterke, som har lite norskferdigheter og utdanning, og det gjelder til tross for at mange av de samme personene har lav tillit til fremmede. Over tid synes denne tilliten imidlertid å brytes ned, og innvandrede brukere med lang botid har lavere tillit til Nav enn både innfødte nordmenn og nyankomne innvandrere. Årsakene til at den i utgangspunktet høye institusjonelle tilliten brytes ned er sammensatte, men våre analyser peker i retning av at dårlige brukererfaringer og opplevelsen av avmektighet i møte med systemet, spiller en viktig rolle. Og her spiller naturlig nok tid også en sentral rolle – ved at dårlige brukererfaringer og opplevelsen av håpløshet i møte med arbeidsmarkedet akkumuleres. Brukere med

dårlige erfaringer i møte med Nav oppgir, ikke overraskende, at de også har lavere tillit til Nav. De har imidlertid ikke lavere tillit til andre institusjoner. Dette sannsynliggjør at det er de dårlige brukererfaringene som over tid fører til lavere tillit.

Tillit til Nav på en skala fra 0-10, etter når man ble bosatt i Norge



Nav-ansattes egne arbeidsbetingelser former deres syn på brukerne

Vi vet at den enkelte saksbehandler i Nav har krevende arbeid og begrensede ressurser. Som del av prosjektet om brukerrelasjoner og tillit mellom innvandrere og Nav har vi derfor gjennomført en studie av hvordan Nav-veileders blikk på brukerne og deres problemer formes av de institusjonelle og organisatoriske rammene. Analysene er basert på fokusgruppeintervjuer med to grupper Nav-veiledere som begge jobber med mange innvandrede brukere med sammensatte utfordringer, men under ulike arbeidsbetingelser. Analysene viser hvordan veilederne som jobber med mange brukere og høyt tidspress, oftere ser brukerne som umotiverte eller motvillige, mens veiledere som jobber med færre brukere og har mer tid til oppfølging, i større grad ser brukernes problemer i sammenheng med deres øvrige livssituasjon. Mens den første gruppen veiledere er mer tilbøyelige til å oppleve at det er brukerne som er problemet, og at de må endre seg før de kan dra nytte av Navs tjenestetilbud, er den andre gruppen mer tilbøyelige til å oppleve brukernes problemer som noe de har – og dermed noe Nav kan hjelpe dem med å løse. Analysene illustrerer dermed hvordan arbeidsbetingelsene innad i Nav

ikke bare påvirker hvordan veiledere avdekker, fortolker og håndterer innvandrede brukeres utfordringer og problemer, men også hvordan dette kan få konsekvenser for tjenestetilbudet.

Tillit og brukerrelasjoner i en mer mangfoldig befolkning

Hvilke praktiske lærdommer kan man trekke av disse funnene? For det første tyder mye på at det skorter på gode tolketjenester og språklig tilrettelegging – og vi kan anta at økt digitalisering har gjort det enda vanskeligere for mange brukere. Videre tyder funnene på at Nav mangler gode verktøy og tiltak som oppleves meningsfulle og nyttige for denne brukergruppen. Samtidig er det slik at den manglende sosiale tilliten som en del brukere har med seg som del av sin erfaringsbakgrunn, gjør det særlig krevende å bygge gode brukerrelasjoner. Dette stiller store krav til veilederne, ikke bare av deres personlige egenskaper og kulturelle kompetanse, men også av deres tid. Derfor er det særlig tankevekkende at det respondentene i surveyen kanskje er mest misfornøyde med er at de får for lite tid med sine veiledere. Og som den kvalitative studien viser, kan manglende tid få stor betydning for hvordan de Nav-ansatte møter sine brukere og hva slags oppfølging de er i stand til å gi. I en tid med stadig større press på tjenestene, er dette et problem som ikke har noen åpenbar løsning.

I tillegg ser vi altså at dårlige brukererfaringer over tid bidrar til å bryte ned tilliten til Nav som system. Til sammen tyder dette på at de ulike elementene vi har beskrevet, i form av et dårlig tilpasset tjenestetilbud og stort press på Nav-ansattes egne arbeidsbetingelser, i kombinasjon med språk- tillits- og kulturbarrierer, virker som en negativ spiral som kan bryte ned forutsetningene for gjensidig tillit og gode brukerrelasjoner med de mest vanskeligstilte innvandrede brukerne.

Dette peker i retning av utfordringer på strukturelt nivå. Den første handler om behovet for bedre kartlegging av brukernes livssituasjon og utfordringer. Fordi veilederes tid ikke bare er et knapt gode, men også helt nødvendig for å bygge gode relasjoner, er det avgjørende at tiden brukes mest mulig effektivt på de brukerne som har de største behovene. Spørsmålet er om dagens systemer for kartlegging er gode nok i møte med vanskeligstilte brukergrupper med sammensatte utfordringer, ikke minst når språklige og kulturelle barrierer gjør seg gjeldende i tillegg. Det andre handler om hvorvidt Navs tjenestetilbud i form av aktiviteter, kurs og praksisplasser – som er utviklet for en befolkning som kan språket og har fått sin grunnutdanning gjennom det ordinære norske skolesystemet – er tilpasset dagens mer mangfoldige brukerbefolkning. De siste årene har det riktignok vært forsøk på å vri tjenestetilbudet i retning av språk- og grunnopplæring som del av Navs aktivitetsregime, men det er fortsatt barrierer mot å etablere et tjenestetilbud som tar utgangspunkt i de behovene som flyktninger med lite grunnutdanning og store språkutfordringer har i det norske arbeidsmarkedet.

Kilder

- Friberg, Jon Horgen, Maria Volckmar-Eeg & Silje Andresen (2024). Avmakt og tillit. En studie av somalisk- og arabisktalende brukeres møte med Nav. Fafo-rapport 2024:02
- Andresen, Silje, Jon Horgen Friberg, Hanne Cecilie Kavli og Maria G. Volckmar-Eeg (2023). 15. Å bygge opp eller bryte ned? Tillit og brukerrelasjoner i møtet mellom innvandrere og Nav. I Fløtten, T., Kavli, H.C. & Trygstad, S. (red.) (2023). Ulikhetens drivere og dilemmaer. Universitetsforlaget.
- Andresen, Silje og Maria G. Volckmar-Eeg (2024). Veilederblikket: hvordan arbeidsbetingelser former nav-ansattes syn på brukerne og deres problemer. Artikkel under publisering i Tidsskrift for Samfunnsforskning
- Prosjektet Tillit, motivasjon og motløshet: En studie av innvandrede brukeres møte med Nav er finansiert av NAVs FOU-midler.