

Jon Horgen Friberg, Maria Volckmar-Eeg og Silje Andresen

Avmakt og tillit

En studie av somalisk- og arabisktalende brukeres møte med Nav





Avmakt og tillit

Innvandrere med svake norskferdigheter, lite formell utdanning og sammensatte utfordringer i arbeidsmarkedet, er en gruppe som krever mye innsats, oppfølging og ressurser i Nav-systemet, og som mange Nav-ansatte opplever at det er krevende å bygge tillit og gode brukerrelasjoner med. Vi vet imidlertid lite om hvordan denne gruppen opplever møtet med Nav. Dette skyldes blant annet at de mest sårbare gruppene i liten grad fanges opp i ordinære brukerundersøkelser. For å bøte på dette har Fafo gjennomført en såkalt feltsurvey basert på spesielt tilrettelagte metoder for å fange opp erfaringene til somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorer i Oslo. I denne rapporten presenterer vi funnene fra denne surveyen og sammenlikner dem med resultatene fra Navs ordinære brukerundersøkelse.

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	4
1.1 Tema og problemstilling	4
1.2 Bakgrunn.....	5
1.3 Gangen i rapporten.....	6
2 Metode	8
2.1 Hvorfor supplere Navs personbrugerundersøkelse?	8
2.2 Organisering og gjennomføring av Fafos feltsurvey	9
2.3 Rekruttering og opplæring av intervjuere.....	10
2.4 Lokal forankring og oppfølging på Nav-kontorene	12
2.5 Rekruttering av respondenter og økonomiske insentiver	13
2.6 Sammenlikning og analyser.....	16
2.7 Oppsummering	17
3 Kjennetegn ved brukerne	19
3.1 Brukerprofil	19
3.2 Ferdigheter i norsk.....	22
3.3 Utdanning og kompetanse.....	25
3.4 Sosial tillit	27
3.5 Oppsummering	28
4 Brukererfaringer	29
4.1 Kommunikasjon.....	29
4.2 Brukermedvirkning	37
4.3 Opplevelse av kvalitet i tjenestene	39
4.4 Tilfredshet med veileder.....	43
4.5 Hvem har de dårligste brukererfaringene?	46
4.6 Oppsummering	49
5 Tillit til Nav	51
5.1 Etterrettelighet, personvern og likebehandling	51
5.2 Tillit til Nav og andre institusjoner	56
5.3 Brukererfaringer og tillit til Nav	58
5.4 Hva påvirker tilliten til Nav?	60
5.5 Oppsummering	64
6 Konklusjoner	65
6.1 Opplevelse av avmakt i møtet med Nav-systemet.....	65
6.2 Negative brukererfaringer bidrar til å bryte ned institusjonell tillit.....	66
6.3 Feltsurvey som metode kan fange opp grupper som er svakt representert i Navs brugerundersøkelser	66
7 Referanser	68

Forord

Denne rapporten beskriver hovedfunnene fra en intervjuundersøkelse ved tre Nav-kontorer i Oslo. Undersøkelsen ble gjennomført som feltsurvey basert på personlige intervjuer på Nav-kontorene, og var designet for å fange opp erfaringene til innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere. Feltsurveyen ble gjennomført som del av prosjektet «Tillit, motivasjon og motløshet: En studie av innvandrede brukeres møte med Nav», finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hensikten var å fange opp brukererfaringer i en sårbar gruppe og deres tillit til NAV. Foruten denne rapporten, er noen av funnene publisert i et vitenskapelig bokkapittel (se Andresen mfl., 2023). På enkelte områder vil det være noe overlapp mellom denne rapporten og dette bokkapitlet. Prosjektet hadde også en kvalitativ del om hvordan de Nav-ansattes egne arbeidsbetingelser former synet på brukerne og deres problemer. Resultatene fra den kvalitative delen er publisert i en vitenskapelig artikkel i Tidsskrift for Samfunnsforskning (Andresen & Volckmar-Eeg, under utgivelse).

Mange fortjener takk i forbindelse med arbeidet med denne rapporten. Lise Klette har vært kontaktperson for oppdragsgiver, og fortjener en stor takk for hjelp og oppfølging, så vel som med tålmodighet, underveis i prosessen. Navs personbrukerundersøkelse fra 2021 har vært et viktig referansepunkt så vel som datakilde i prosjektet, og vi retter en særlig takk til Tor Erik Nyberg, Anders Thorgersen, Sverre Friis-Petersen, Stine Renate Otterbekk og Kristoffer Eikemo som har hjulpet til med koordinering av spørreskjemaer, tilgang til data, erfaringsutveksling og nyttige faglige diskusjoner. Lise Klette, Helle Christin Sundby, Cecilie Glomseth og Tor Erik Nyberg i Nav har også bidratt med nyttige kommentarer og innspill til en tidligere versjon av denne rapporten. Videre vil vi takke de ansatte ved de tre NAV-kontorene som tilrettela for feltsurveyen i publikumsmottaket, og for utlån av kontorer. Vi har også hatt god hjelp av forskningsassistenter som har gjennomført spørreundersøkelsen i publikumsmottaket på Nav. Vi hadde ikke kunnet gjennomført prosjektet uten dere, så tusen takk til Mariam Arzoo Ilyas, Reem Al-Barazanchi, Sammna Abbas, Hoda Ali, Louai Almousa, Fardowsa Abshir Hassan, Noor Imad og Saido Ahmed. Vi vil også takke Thora Bjørke Sandberg for hjelp med organiseringen av feltsurveyen. I tillegg må vi rette en stor takk til alle som svarte på spørreundersøkelsen. Dere har vært generøse både med deres tid og kunnskap. Ved Fafo har Louisa Cheng Seifert bistått med å tilrettelegge data og produsere analysetabeller, mens Hanne Cecilie Kavli har stått for kvalitetssikring.

Oslo, 26.01.2024

Jon Horgen Friberg, Maria Volckmar-Eeg og Silje Andresen

Sammendrag

Innvandrere med svake norskferdigheter, lite formell utdanning og sammensatte utfordringer i arbeidsmarkedet, er en gruppe som krever mye innsats, oppfølging og ressurser i Nav-systemet. Kvalitative studier tyder på at det har vært krevende å bygge gode brukerrelasjoner i møte med denne gruppen. Så langt har man imidlertid hatt lite kvantitativ kunnskap om hvordan disse brukerne opplever møtet med Nav, blant annet fordi Navs personbrugerundersøkelser sliter med å fange dem opp. I denne rapporten presenterer vi resultatene fra en feltsurvey som er gjennomført ved tre Nav-kontorer i Oslo. Undersøkelsen ble lagt til rette slik at brukere som vanligvis ikke svarer på spørreundersøkelser, skulle kunne delta. Spørreskjemaene ble oversatt, og brukerne ble intervjuet ansikt-til-ansikt av intervjuere som snakket deres morsmål. Det ble også brukt økonomiske insentiver. Resultatene ble deretter sammenliknet med resultatene i Navs ordinære brukerundersøkelse. Som den første i sitt slag gir studien et systematisk blikk på erfaringene til en brukergruppe som utgjør en stor del av Navs daglige arbeid, men som sjelden kommer til orde.

Studiens målgruppe var avgrenset til innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene. Resultatene viser at denne gruppen har systematisk dårligere opplevelser i møte med Nav enn Navs øvrige brukere. Dette kommer dels til uttrykk i spørsmål om kommunikasjon med Nav, og om hvor lett det er å forstå informasjonen de blir gitt. Det kommer også til uttrykk i spørsmål om den personlige relasjonen med veilederne. Den største misnøyen handler imidlertid om muligheter til å få møte veileder fysisk og forklare sin sak, om manglende innflytelse på sin egen oppfølging, og opplevelsen av å være underlagt Navs kontrollregime. Videre opplever de i langt mindre grad enn øvrige brukere at tiltakene og aktivitetene de deltar i er nyttige. Brukere med svake norskferdigheter, en brukerprofil kjennetegnet av behovsprøvde ytelser og aktivitetsplikt, og som i utgangspunktet har lav tillit til fremmede generelt, er de som i størst grad rapporterer om negative brukererfaringer. Funnene peker på at det som er definerende for store deler av denne gruppens erfaringer i møte med Nav, handler om selve maktforholdet i relasjonen mellom Nav og brukerne, og opplevelse av avmakt i møte med systemet.

Sammenliknet med andre institusjoner nyter Nav middels høy tillit, uavhengig av brukernes bakgrunn. Nyankomne innvandrere har imidlertid høy institusjonell tillit, inkludert til Nav. Dette gjelder faktisk i enda større grad de minst ressurssterke, som har lite språkferdigheter og utdanning, og det gjelder til tross for at mange av de samme personene har lav sosial tillit til fremmede. Over tid synes denne tilliten imidlertid å brytes ned. Innvandrede brukere med lang botid har betydelig lavere tillit til Nav enn både innfødte nordmenn og nyankomne innvandrere. Årsakene til at tilliten brytes ned er sammensatt, men dårlige brukererfaringer og opplevelse av avmektighet i møte med systemet synes å spille en viktig rolle.

Feltskyvetmetoden er svært ressurskrevende, men resultatene tyder på at den har lykkes godt i å fange opp en viktig brukergruppe som er vanskelig å fange opp med andre undersøkelsesmetoder.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Innvandrere utgjør en stor og økende andel av Navs brukere, og Nav må tilpasse sitt tjenestetilbud i takt med at befolkningen og deres behov endrer seg. Bare i løpet av 2022 og 2023 har det ankommet om lag 65 000 flyktninger fra Ukraina, og mange av dem vil om kort tid ha behov for et tilbud fra Nav. Mange innvandrere har imidlertid store og sammensatte utfordringer med å få innpass i det norske arbeidsmarkedet. Dette kan for eksempel være knyttet til lite relevant utdanning og arbeidserfaring, dårlige norsksferdigheter, etnisk diskriminering, helseproblemer som følge av flukt eller krigserfaringer, eller en familie- og omsorgssituasjon som gjør det krevende å stå i arbeid. Dette stiller store krav til Navs evne til å skape gode brukerrelasjoner og å utvikle et godt tjenestetilbud som treffer brukernes ulike behov. Nav er imidlertid ikke bare velferdsstatens viktigste verktøy i arbeidet for å sikre høy sysselsetting og sosial likhet. Nav er på mange måter også velferdsstatens ansikt i møte med nye borgere, og kan dermed ha en viktig funksjon med tanke på å bygge tillit og tilhørighet i en stadig mer mangfoldig befolkning. Hvordan innvandrere opplever møtet med Nav har derfor stor betydning, både for Nav og for samfunnet generelt

Nav gjennomfører jevnlige undersøkelser for å kartlegge hvordan deres brukere vurderer ulike sider ved Nav, men noen innvandrergupper – og særlig personer med svake norsksferdigheter og lite utdanning – er dårligere representert enn befolkningen ellers. Innvandrere med svake norsksferdigheter og lite utdanning er samtidig en brukergruppe som ofte har behov for omfattende oppfølging fra Nav, og dermed krever denne gruppen en mye større del av de Nav-ansattes tid enn det antallet skulle tilsi. Mye tyder på at de også krever en annen type kompetanse eller metodikk. Forskning har pekt på at Nav ikke har lyktes i å utvikle et tjenestetilbud som treffer behovene til denne målgruppa (Friberg & Elgvin, 2016; Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022).

Dette var bakgrunnen for at Fafo ønsket å prøve ut et alternativt design for en surveyundersøkelse særlig tilrettelagt for nettopp denne delen av Navs brukere. I 2022 gjennomførte vi en feltsurvey ved tre Nav-kontorer i Oslo rettet mot arabisk- og somalisktalende brukere som hadde personlig oppmøte hos Nav. Spørreskjemaet var en forkortet versjon av Navs brukerundersøkelse, og den ble oversatt til somalisk og arabisk. Det ble gjennomført intervjuer med 542 personer ansikt-til-ansikt av intervjuere som hadde arabisk og somalisk som morsmål.

Hensikten med studien er å belyse hvordan somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav -kontorene opplever møtet med Nav og i hvilken grad de har tillit til Nav som institusjon. Når det gjelder erfaringer med Nav vil vi sette søkelys på brukernes opplevelse av kommunikasjon, vurdering av nytte, opplevelse av medvirkning, og av den personlige relasjonen til veileder. Når det gjelder tillit, vil vi se på brukernes forventninger til ulike sider ved Navs virke –som etterrettelighet i saksbehandlingen, personvern og etnisk likebehandling. Vi vil også sammenlikne deres tillit til Nav som

institusjon med andre samfunnsinstitusjoner. Her vil vi se spesielt på om dårlige brukererfaringer kan bidra til å redusere den institusjonelle tilliten blant flyktninger.

Gjennom hele rapporten vil vi sammenlikne resultatene fra feltsurveyen med resultatene fra Navs ordinære personbrukerundersøkelse. Vi vil også undersøke hva som påvirker brukeropplevelser og tillit i møtet med Nav, og da særlig hva som kjennetegner brukerne med de mest negative erfaringene og lavest tillit.

Samtidig har rapporten et metodisk siktemål. Vi ønsker både å gi en grundig beskrivelse av hvordan feltsurveyen ble gjennomført, og å undersøke i hvilken grad denne metoden har lyktes i å fange opp brukererfaringer i grupper som ikke fanges opp i Navs ordinære brukerundersøkelser. For å gjøre dette vil vi sammenlikne svarene fra feltundersøkelsen med svarene til mer eller mindre sammenliknbare grupper i den ordinære personbrukerundersøkelsen – som innvandrere, innvandrere fra Somalia og arabisktalende land og sosialhjelpsmottakere. Hensikten er å undersøke hva som gjør at svarfordelinger mellom de to undersøkelsene er ulike. Her er vi særlig opptatt av hvilke forskjeller som skyldes at undersøkelsene retter seg mot ulike målgrupper og hvilke forskjeller som skyldes metodiske problemer med å fange opp utsatte brukergrupper i den ordinære personbrukerundersøkelsen.

1.2 Bakgrunn

Nav forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet og betjener 2,8 millioner brukere årlig¹. Nav er velferdsstatens viktigste verktøy for å bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og samfunnsdeltakelse. Samtidig har etaten ansvar for å sikre inntekt i livsfaser eller i situasjoner der den enkelte ikke har mulighet til å sørge for seg selv. Folk som står langt unna arbeidslivet har større behov for individuelt tilpasset og sammensatt bistand fra Nav, og dette gjelder ikke minst mange innvandrere (Meld. St. 33 (2015–2016)). I desember 2023 var andelen innvandrere blant arbeidsledige meldt til Nav 48 prosent (Nav 2023), og personer med innvandrerbakgrunn er i tillegg overrepresentert blant de som mottar midlertidige og behovsprøvde ytelser på varig basis (Dokken, 2015). I 2019 utgjorde innvandrere over halvparten av alle mottakere av økonomisk sosialhjelp (Grebstad & Hjemås, 2021). Innvandrere er også overrepresentert blant de som blir værende lenge i Nav-systemet, og som bytter mellom ulike tjenester og ytelser heller enn å komme i lønnet arbeid (Aamodt, 2018). Innvandrere med sammensatte og langvarige utfordringer i arbeidslivet utgjør dermed en stor og krevende andel av Navs brukere.

Arbeidslinja i norsk politikk bygger på prinsippet om at rettigheter og plikter knyttes sammen: Retten til å motta stønad følges av en plikt til å delta i ulike former for aktivringstiltak (Stjernø & Øverbye, 2012). Nav har dermed en dobbelt rolle overfor sine brukere. På den ene siden å beskytte mot fattigdom og sosial nød gjennom inntektssikring og investeringer i human kapital, og på den andre siden å kontrollere og kreve at brukerne oppfyller sine plikter. Hvordan etaten håndterer disse oppgavene, har ikke bare stor betydning for sysselsetting og ulikhet, men også for tilliten mellom myndigheter og brukere. Høy tillit trekkes ofte fram som en forutsetning for den norske

¹ Deler av teksten i dette avsnittet er sammenfallende med teksten i Andresen m.fl. (2023).

samfunnsmodellen (NOU 2017: 2), og i en tid preget av økt mangfold har Navs rolle som velferdsstatens ansikt i møte med nye borgere blitt stadig viktigere. Som forvalter av generøse velferdsrettigheter kan Nav ha en sentral rolle i å støtte opp under nye innvandreres opplevelse av tillit og tilhørighet til et nytt samfunn. Som en streng og paternalistisk kontrollinstans kan imidlertid Nav også tenkes å bidra til å bryte ned denne opplevelsen.

Navs veiledere skal finne balansen mellom å utøve kontroll og å tilrettelegge for medvirkning. I saksbehandling der det utøves mye skjønn, kan det reises tvil om de som utøver dette skjønnet, gjør det på en god og rettferdig måte. Det kan redusere tilliten både til de ansatte som utøver skjønnet, og til den institusjonen de representerer. Studier har for eksempel vist at variasjon i praktisering av regelverket for trekk i stønad ved ugyldig fravær i introduksjonsprogram for flyktninger bidro til redusert tillit blant deltakerne (Djuve & Kavli, 2015). Også i Nav-systemet er det tidvis stort rom for skjønnsutøvelse. Dette er avgjørende for skreddersydde brukertilpassede løsninger, men kan også reise spørsmål om rettferdighet og likeverdige tjenester.

Det finnes forskning på brukerrelasjoner i Nav (se f.eks. Lundberg, 2012), men mye av forskningen tar saksbehandlerens perspektiv, og det er lite som handler spesifikt om brukere med innvandrerbakgrunn. Ett unntak er en kvalitativ studie av Friberg og Elgvin (2016), som beskriver hvordan somaliske brukere opplever samhandlingen med Nav som preget av mistillit, lite gjensidig forståelse og en generell opplevelse av å bli ydmyket. Ett annet unntak er Liudden m.fl. (2023) som beskriver hvordan økt digitalisering har gjort Nav mindre tilgjengelig for flyktninger med lite digital kompetanse, og samtidig gjort mange brukere mer avhengig av hjelp fra tredjeparter i kommunikasjonen med Nav. Det finnes imidlertid lite kvantitativ kunnskap om hvordan innvandrede brukere opplever møtet med Nav, og hvilke faktorer som eventuelt kan bidra til at dette møtet oppleves annerledes for innvandrede brukere.

At brukere opplever møtet med Nav som konstruktivt, og at de har en opplevelse av medvirkning og kontroll i eget liv, er både et mål i seg selv og avgjørende for at Nav skal kunne fylle sitt samfunnsoppdrag. Den akademiske litteraturen gir imidlertid et tvetydig bilde av møtet mellom velferdsstatens institusjoner og innvandrede brukere. Internasjonale komparative kvantitative studier tyder på at universelle velferdsstater som de skandinaviske bidrar til å bygge opp tillit og tilhørighet til samfunnet (Rothstein, 1998; Breidahl & Fersch, 2018). Samtidig har altså kvalitative studier vist at noen innvandrere også kan oppleve møtet med Nav som ydmykende og demotiverende (Elgvin & Friberg, 2016). Det finnes imidlertid lite kunnskap om hvor utbredte slike opplevelser er. Noen kvantitative studier tyder på at innvandreres tillit til vertslandets institusjoner synker over tid, og det har blitt spekulert i om det konkrete møtet med velferdsstatens institusjoner kan spille en rolle (Röder & Mühlau, 2011, 2012).

1.3 Gangen i rapporten

Etter denne innledningen vil vi i kapittel 2 beskrive bakgrunnen og gjennomføringen av feltsurveyen. Fordi vi her har testet en litt uvanlig måte å gjennomføre en survey på, spesielt tilpasset både målgruppen og konteksten, vil vi bruke en del plass på å beskrive den praktiske organiseringen og gjennomføringen av feltsurveyen. I kapittel 3

beskriver vi noen relevante kjennetegn ved utvalget i feltsurveyen og hvordan de skiller seg fra Navs øvrige brukere, med tanke på brukerprofil, norskerferdigheter, utdanning og kompetanse, samt grunnleggende sosial tillit. I kapittel 4 sammenlikner vi brukererfaringer blant deltakerne i Fafos feltsurvey med brukererfaringene til Navs øvrige brukere slik det framkommer i Navs ordinære personbrukerundersøkelse. Her legger vi vekt på forskjeller mellom brukerne i feltsurveyen og Navs øvrige brukere, med tanke på hvordan de opplever kommunikasjonen med Nav, graden av opplevd brukermedvirkning, synet på kvaliteten på tjenestene de mottar og om de er tilfredse med veileder. Vi avslutter kapitlet med en analyse av hva som kjennetegner de som har de dårligste brukererfaringene. I kapittel 5 retter vi oppmerksomheten mot brukernes forventninger og tillit til Nav som institusjon. Her ser vi spesielt på forventninger knyttet til etterrettelighet i saksbehandling, personvern og etnisk likebehandling, vi ser på tilliten til Nav sammenliknet med andre samfunnsinstitusjoner og vi undersøker hva som kjennetegner de som ser ut til å ha mest og minst tillit til Nav, herunder sammenhengen mellom brukererfaringer og tillit til Nav. Vi avslutter rapporten med en oppsummering og diskusjon av de viktigste funnene og metodiske lærdommene.

2 Metode

Siden 2008 har Nav gjennomført årlige undersøkelser blant sine brukere (se Nyberg mfl., 2022). Undersøkelsene innhenter svar fra et stort antall respondenter, men det er grunn til å tro at enkelte grupper er underrepresentert. Dette gjelder spesielt innvandrere med svake norskferdigheter og lite utdanning. Disse mottar ofte oppfølging og tjenester som krever personlig oppmøte ved Nav-kontorene.

Dette var bakgrunnen for at Fafo i samarbeid med Nav ønsket å teste ut en alternativ metode for å nå denne gruppen. I 2021/2022 gjennomførte Fafo derfor en særskilt tilrettelagt feltsurvey rettet mot utvalgte språkgrupper ved et utvalg Nav-kontorer i Oslo. I dette kapitlet beskriver vi organisering og gjennomføringen av denne feltsurveyen. Hensikten er dels å redegjøre for det metodiske grunnlaget for de videre analysene i denne rapporten, og dels å dokumentere feltsurvey-metodikken med tanke på å kunne gjenta undersøkelsen ved en senere anledning.

2.1 Hvorfor supplere Navs personbrugerundersøkelse?

Personbrugerundersøkelsen gjennomføres vanligvis i mai-juni hvert år og retter seg mot individuelle søkere og mottakere av Navs tjenester. Undersøkelsen skal gi kunnskap om brukernes erfaringer med Nav og deres livssituasjon, slik de selv opplever og uttrykker det, samt deres tilfredshet med ulike sider av Navs tjenester. Hensikten er å bidra til økt kunnskap om brukernes erfaringer, som igjen skal bidra til å forbedre Navs tjenester. Undersøkelsen rettes mot tilfeldig utvalgte personbrukere som enten har søkt om en ytelse fra Nav og/eller har fått en oppfølgingstjeneste. Utvalget er todelt, der en del trekkes fra et register med brukere som har søkt om ytelse i perioden januar-mars (forvaltningsutvalget), og en del trekkes fra brukere som fikk oppfølging fra Nav i løpet av samme periode (oppfølgingsutvalget). Personbrugerundersøkelsen fanger opp både innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn, og inkluderer informasjon om landbakgrunn.

Invitasjoner til undersøkelsen i 2021 ble sendt ut som Digipost og SMS, og om lag like mange svarte på hver. På det digitale spørreskjemaet kunne respondentene velge om de ville svare på norsk, engelsk, polsk, litauisk, arabisk, somali eller urdu. Med unntak av engelsk og polsk valgte svært få å bruke de oversatte skjemaene.

Ettersom en del innvandrergupper erfaringsmessig er svakt representert i det endelige utvalget ble det i samråd med Fafo trukket et tilleggsutvalg bestående av innvandrere fra Somalia, Pakistan, Irak, Eritrea og Afghanistan da undersøkelsen skulle gjennomføres i 2021.

Responsraten i hovedutvalget – som altså besto av hele populasjonen både med og uten innvandrerbakgrunn – var på 13 prosent. Tilleggsutvalget, bestående av disse fem utvalgte innvandrerguppene, hadde til sammenlikning en responsrate på 6 prosent. Dette underbygger antakelsen om at disse innvandrerguppene er betydelig svakere representert i personbrugerundersøkelsen enn den øvrige befolkningen. Selv med et slikt tilleggsutvalg er enkelte grupper knapt representert i personbrugerundersøkelsen. Dette

gjelder blant annet innvandrere fra Somalia, som er en av Norges største flyktninggrupper og utgjør en brukergruppe som krever mye oppfølging i Nav. For eksempel svarte kun 53 somaliske innvandrere på Navs ordinære personbrukerundersøkelse i 2021. Vi vet ikke nøyaktig hvor mange somaliske innvandrere som ble invitert, men antallet betyr at de er svært underrepresentert både som andel av befolkningen og i enda større grad som andel av Navs brukere. Til gjengjeld er innvandrere fra Norden og Vest-Europa godt representert. Nærmere analyser viser dessuten at innvandrerne som har svart på personbrukerundersøkelsen har høyere utdanning enn populasjonen av innvandrere fra de samme landene (se kapittel 3). Disse observasjonene gir grunn til å anta ytterligere skjevheter som følge av seleksjon langs uobserverte variabler, som språkforståelse, digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og institusjonell tillit – ting vi vet har betydning for folks svartilbøyelighet i slike undersøkelser. Det er grunn til å understreke at denne typen utvalgsskjevheter er svært vanlige i alle typer spørreundersøkelser, og Navs personbrukerundersøkelse holder gjennomgående høy kvalitet sammenliknet med andre store undersøkelser som gjennomføres i Norge.

Innvandrere med svake norskferdigheter, lite formell utdanning og/eller begrenset digital kompetanse, og som gjerne har sammensatte utfordringer i arbeidsmarkedet, er imidlertid en gruppe som har særlig stor interesse i Nav-systemet, ettersom disse krever mye innsats og ressurser samtidig som det har vist seg vanskelig å utvikle et tjenestetilbud som møter deres behov (Aamodt, 2018; Friberg & Elgvin, 2016; Volckmar-Eeg & Vassenden, 2022). At denne gruppen er svakt representert utgjør derfor en særlig utfordring i Navs brukerundersøkelser. Hensikten med Fafos feltsurvey var nettopp å prøve ut en særlig tilrettelagt spørreundersøkelse rettet mot akkurat denne gruppen.

2.2 Organisering og gjennomføring av Fafos feltsurvey

Spørreundersøkelser er typisk basert på en forhåndsdefinert utvalgsliste som danner grunnlaget for undersøkelsens bruttoutvalg. I Navs personbrukerundersøkelse er denne utvalgslisten hentet fra offentlige registre over mottakere av ytelser og tjenester fra Nav, og bruttoutvalget er et tilfeldig utvalg fra denne listen. Selve intervjuene kan da gjennomføres ved at respondentene fyller ut et spørreskjema per post, e-post eller SMS, eller ved at de svarer på spørsmål per telefon. En feltsurvey er derimot kjennetegnet ved at bruttoutvalget er definert ut fra hvem som befinner seg på ett eller flere bestemte steder til bestemte tider, og den gjennomføres ansikt-til-ansikt på stedet. Fafos feltsurvey hadde i utgangspunktet som mål å fange opp tre ulike språkgrupper som personlig hadde møtt opp ved tre ulike Nav-kontorer vinteren og våren 2021/2022. De tre språkgruppene var arabisktalende, somalisktalende og urdualende brukere, og undersøkelsens bruttoutvalg bestod av alle brukere innenfor disse tre språkgruppene som møtte opp ved ett av de tre Nav-kontorene på bestemte dager i denne perioden. Ettersom det viste seg at urdualende brukere i langt mindre grad møtte opp personlig, og dermed utgjorde få brukere ved Nav-kontorene, ble denne gruppen droppet fra studien. Den endelige surveyen har derfor som mål å være representativ for arabisk- og somalisktalende brukere med personlig oppmøte på et tilfeldig utvalg dager ved tre Nav-kontorer i Oslo vinteren og våren 2021/2022.

Alle brukere som møtte opp på disse dagene fikk tilbud om å svare på undersøkelsen. De som takket ja, ble intervjuet ansikt-til-ansikt av et intervjuerkorps bestående av

personer som selv hadde arabisk eller somalisk som morsmål. 176 somalisktalende brukere og 344 arabisktalende brukere besvarte undersøkelsen. De somalisktalende respondentene var i hovedsak innvandrere fra Somalia (selv om enkelte var født i Kenya eller Djibouti). Blant de arabisktalende brukerne var de største landgruppene Syria, Irak, og Marokko. Kjønnfordelingen var i begge gruppene om lag 60/40, men med ulikt fortegn. Kvinner utgjorde 60 prosent av de somalisktalende respondentene og 40 prosent av de arabisktalende respondentene. Til sammen var kjønnfordelingen dermed temmelig jevn.

Totalt 542 personer besvarte spørreskjemaet, men de 22 urduspråklige respondentene ble senere utelatt fra utvalget. Den endelige responsraten var 86 prosent blant arabiskspråklige brukere og 55 prosent blant somaliskspråklige–76 prosent i det endelige utvalget. Dette er svært mye høyere enn det som er vanlig i ordinære spørreundersøkelser.

Tabell 2.1 Beskrivelse av utvalget i Fafos feltsurvey. Andel i prosent.

Språkgruppe	Største landgrupper	Andel kvinner	Andel menn	Svarprosent	Netto-utvalg
Somalisktalende	Somalia	60	40	55	176
Arabisktalende	Syria, Irak og Marokko	41	59	86	344
Alle		48	52	76	520
Urdutalende brukere ble utelatt fra studien grunnet lav deltakelse					22

Spørreskjemaet var i hovedsak basert på Navs personbrakerundersøkelse, og vi kan dermed sammenligne svarene fra de to undersøkelsene. Ettersom feltsurveyen skulle gjennomføres ansikt-til-ansikt i Navs publikumsmottak var vi imidlertid avhengige av å begrense antall spørsmål. Vi har kuttet spørsmål som kun gikk til mottakere av særskilte ytelser og tjenester, og beholdt de generelle spørsmålene til hele utvalget.

Forholdene som var avgjørende for en vellykket gjennomføring av en slik feltsurvey, inkluderte at man rekrutterer kompetente intervjuere og sørger for god opplæring, forankring og oppfølging underveis i prosjektet, og at man sikrer et system for rekruttering av respondenter som sikrer høy responsrate. I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvordan hver av disse tingene ble gjort i vår feltsurvey.

2.3 Rekruttering og opplæring av intervjuere

Den kanskje mest avgjørende faktoren for en vellykket feltsurvey er å ha gode intervjuere. Vi ønsket å rekruttere personer som hadde urdu, somali eller arabisk som et av sine hovedspråk, forståelse for forskning og personlig egnet til å jobbe oppsøkende. Vi brukte mye tid på rekruttering og måtte gå bredt ut med utlysningen for å nå personer som hadde tilstrekkelig språkkompetanse. Vi rekrutterte to intervjuere innenfor hver språkgruppe mens to nye kom til etter at to måtte slutte grunnet studier. De fleste hadde gjennomført eller var i ferd med å gjennomføre høyere utdanning, flere innenfor sosialt arbeid. De hadde derfor god kjennskap både til forskning og til velferdssystemene, herunder Nav og Navs brukergrupper. Flere av intervjuerne hadde også noe kjennskap til kvantitativ metode. I tillegg var intervjuerne utadvendte og sosiale, uredde og

nysgjerrige. Dette var personlige egenskaper som viste seg å ha avgjørende betydning for rekruttering av respondenter til feltsurveyen.

For å sikre god gjennomføring av feltsurveyen var det nødvendig med grundig opplæring av intervjuerkorpset. Vi hadde først en halv dags opplæring på Fafo, i tillegg til at vi foretok besøksrunder sammen med intervjuerne på de tre Nav-kontorene for å bli kjent og diskutere logistikk før oppstart. I tillegg fikk intervjuerne i hjemmeoppgave å øve på utfylling av spørreskjema på nettbrett. På opplæringsdagen gjennomgikk vi en omfattende feltmanual som var utformet på forhånd, med instruksjoner for rekruttering av respondenter, utfylling av skjema, håndtering av økonomiske insentiver og sikkerhetsrutiner for. Intervjuerne fikk grundig opplæring om spørreskjemaer som datainnsamlingsmetode, viktigheten av å unngå feilkilder og hvorfor deres arbeid med å rekruttere informanter og fylle ut spørreskjemaet har avgjørende betydning for vårt analyse- og tolkningsarbeid. Intervjuerne fikk også en innføring i prosjektet og problemstillingene, slik at de kunne svare på spørsmål fra respondenter eller Nav-ansatte. Vi gikk gjennom et utvalg spørsmål vi regnet med ville komme opp, og hva de kunne svare på dem. For mer avanserte spørsmål ble de bedt om å henvise til prosjektleder. Opplæringen gikk grundig gjennom intervjuer-rollen, og hvordan kvaliteten på analyser vil avhenge av kvaliteten på feltsurveyen. Her understreket vi særlig viktigheten av nøyaktighet og objektivitet hos intervjuerne, av å skape tillit hos respondentene, og å opptre profesjonelt. En sentral del av dette er taushetsplikt, og alle intervjuerne signerte Fafos taushetserklæring. Respondentene har ikke mulighet til å skjule at de er på Nav-kontoret, og det er avgjørende at intervjuerne kan ivareta deres personvern. Vi la derfor stor vekt på at intervjuerne skulle øve på å informere brukerne de intervjuet om at Nav ikke kunne få informasjon om hva akkurat de har svart, og at deres svar ikke vil kunne ha noen innvirkning på deres sak hos Nav. Når det gjelder selve gjennomføringen av surveyen ble intervjuerne lært opp i hvordan de skulle lese opp spørsmålene og de ulike svaralternativene, at de skulle være høflige og diskrete når respondentene svarte, og unngå å påvirke intervjuobjektet ved å gi uttrykk for hva de selv mener, eller at det finnes riktige eller gale svar.

Intervjuerne var også involvert i kvalitetssikringen av spørreskjemaet. Spørreskjemaet hadde på forhånd blitt sendt til oversetting hos kvalifiserte tolker, men oversettelsene ble deretter kvalitetssikret av intervjuerne på hvert av deres språk. Dette resulterte blant annet i endringer knyttet til formelle og mindre formelle benevnelser, dialektord og -uttrykk, skriftlig og muntlig formulering og ord med ulik betydning i ulike kontekster. Et eksempel var hvordan ordet «veileder» var oversatt til det somaliske ordet «veiviser». Slike små variasjoner ble diskutert og korrigert av intervjuerne. Denne prosessen bidro også til å harmonisere praksis på tvers av språk, og mellom intervjuere innenfor samme språkgruppe.

Før oppstart fikk intervjuerne hvert sitt nett med feltmanual, nettbrett, gule t-skjorter med Fafo-logo, laminerte skala-kort som de kunne bruke til å illustrere spørsmålene der svarene skulle oppgis på en skala fra 1–6 eller 1–10, notatbok og penn, informasjonsskriv og laminert informasjonsmateriell som en feltsurvey-pakke fra opplæringsdagen. I notatboken skulle de skrive korte feltnotater fra hver dag, der de beskrev opplevelser de hadde hatt, ting brukerne hadde snakket om som ikke har fått plass i surveyen, tanker

de har gjort seg om Nav, brukerkontakten, og gjennomføringen av feltsurveyen. Dette samlet de opp og sendte oss som ukentlige oppdateringer på epost.

Etter at feltsurveyen var gjennomført, hadde vi et avslutningsseminar med intervjuerne. På dette seminaret presenterte vi tidlige funn fra feltsurveyen. På denne måten fikk intervjuerne et forhold til hvordan deres intervjuer ble brukt av oss, og innblikk i de større mønstrene i materialet de hadde samlet inn. I tillegg fikk de muligheten til å supplere våre analyser og tolkninger med erfaringer fra intervjuene. Dette ga oss relevant kontekst for det videre arbeidet.

2.4 Lokal forankring og oppfølging på Nav-kontorene

Undersøkelsen ble gjennomført ved tre Nav-kontorer som lå sentralt og øst i Oslo. Disse ble valgt ut nettopp fordi de betjener mange innvandrede brukere. At den praktiske organiseringen av feltsurveyen var godt forankret på de lokale Nav-kontorene var helt avgjørende for en vellykket gjennomføring. Før vi startet feltsurveyen hadde vi to viktige møter ute på Nav-kontorene. Først hadde vi et planleggingsmøte på hvert kontor der vi gjorde avklaringer med de som var ansvarlige for publikumsmottaket, slik som at intervjuerne fikk tilgang til ett eller flere samtalerom for å gjennomføre intervjuene. Før oppstart ved hvert kontor hadde vi også et møte der alle intervjuerne deltok for å bli kjent med fasiliteter og rutiner ved de ulike kontorene, og bli kjent med kontaktpersonen hos Nav. Dette møtet var viktig for å få gjort eventuelle tilleggsavklaringer, for eksempel at intervjuerne kunne ta kontakt med potensielle respondenter, men avtale å gjennomføre intervjuene *etter* eventuelle avtaler respondentene hadde på Nav. De senere årene har det vært flere kritiske hendelser på Nav-kontorer som har resultert i skader på lokaler og personer. Under disse besøkene brukte vi derfor også noe tid på å gå gjennom sikkerhetsrutinene ved hvert kontor og etablere hvordan sikkerhet skulle ivaretas under intervjuene og ved eventuelle hendelser på kontorene. Intervjuerne ble introdusert for vektene på hvert Nav-kontor, som de også kunne benytte dersom de følte seg utrygge.

Vi hadde også løpende dialog med kontaktpersonene i Nav underveis – både på telefon og epost. Vi fikk beskjed dersom det hadde vært hendelser i publikumsmottaket som vi burde vite om, og vi ga beskjed om hvilke perioder det ville være intervjuere til stede. Ettersom Nav hadde vært usikre på hvordan feltsurveyen ville påvirke deres arbeidsbelastning, hadde vi også løpende dialog rundt hvordan de opplevde gjennomføringen.

For å sikre nok treffpunkter med målgruppen for undersøkelsen satte vi opp en turnusliste med bemanning av intervjuere på de ulike kontorene. Vi sikret at det alltid var minst to intervjuere på hvert kontor – både for deres trivsel og av sikkerhetsmessige årsaker. For å skape trygghet blant intervjuerne var alle intervjuerne samlet på ett kontor den første uken. Senere ble de fordelt på ulike kontorer for å dekke flest kontor samtidig. De tre kontorene hadde publikumsmottak som var noe ulikt utformet, men alle hadde skranke med kølappsystem for å besvare drop-in-henvendelser, et venteområde med sitteplasser, datamaskiner med printer som var åpne for bruk, og flere samtalerom. Det var også vekt til stede på alle kontorene. Åpningstidene på kontorene fra kl. 10–14 hver dag, og intervjuerne var til stede i hele dette tidsrommet. Intervjuerne fikk tilgang til ett av samtalerommene på hvert kontor for å gjennomføre intervjuer.

Intervjuerne hadde på seg gule Fafo-t-skjorter som skulle skille dem tydelig fra ansatte og brukere på Nav-kontoret, og gjøre dem synlige for både brukere og ansatte. Vi hang opp informasjonsskriv på oppslagstavler på kontoret, og informerte alle Nav-ansatte om undersøkelsen og vår tilstedeværelse i mottaket. I tillegg hadde intervjuerne laminerte informasjonsskriv som de la ut på bord og pc-pulter i mottakene når de var til stede. Intervjuerne måtte oppsøke personer som kom inn på Nav-kontoret, uavhengig om de skulle på drop-in time, i samtale eller bare låne PC. Når de skulle gjennomføre spørsmålene med en respondent kunne de gå inn på samtalerommet de hadde tilgjengelig. Hvis det var lite folk i publikumsmottaket hendte det også at de fant seg en stille krok, dersom samtalerommet var opptatt med en av de andre intervjuerne.

Sikkerhet var også et sentralt spørsmål både i opplæringen og den videre oppfølgingen av intervjuerne. I henhold til avtale med Nav-kontorene, var intervjuerne underlagt sikkerhetsrutinene ved det enkelte Nav-kontor, med instruksjon om å følge alle råd og pålegg fra sikkerhetsvaktene ved kontorene. To ganger opplevde også intervjuerne at sikkerhetsalarmen på kontoret ble utløst på grunn av truende situasjoner. I disse tilfellene ble intervjuerne godt ivaretatt i selve situasjonen på Nav-kontorene. Selv om det ikke var intervjuerne som hadde opplevd de truende situasjonene, hadde vi samtaler med intervjuerne i etterkant for å følge dem opp og sikre at de ikke satt igjen med tanker eller følelser som de ikke fikk bearbeidet.

En forskningsassistent ved Fafo hadde som oppgave å reise rundt på kontorene for å levere ut konvolutter med informasjonsskriv og penger til insentiver, og forskerne i prosjektet var ofte med på disse turene. Disse besøkene ble brukt til å følge opp intervjuerne, høre hvordan det gikk, og sikre at de møtte opp på rett kontor til rett tid. Denne oppfølgingen var ressurskrevende, men etter vår vurdering nødvendig. Flere av intervjuerne fortalte at de opplevde det som fint at det kom noen fra Fafo for å se hvordan det gikk med dem. Det gjorde at de følte en tydeligere tilknytning til prosjektet og senket terskelen for å ta opp ting de trengte å snakke med oss om.

2.5 Rekruttering av respondenter og økonomiske insentiver

Målgruppen for feltsurveyen var personer som har arabisk eller somalisk som morsmål og har møtt opp personlig ved et av tre Nav-kontorer i Oslo i løpet av feltperioden. Før vi startet surveyen brukte vi en del tid på å avklare hvordan intervjuerne skulle finne ut om personer tilhørte målgruppen. Forskerne var bekymret for at man vanskelig kunne se om en person snakket arabisk eller somalisk basert på utseende. Intervjuerne var ikke like bekymret – de mente at de enkelt kunne kjenne igjen en «araber» eller «somalier». Vi ble derfor enige om at intervjuerne skulle ta kontakt med alle personer de trodde tilhørte målgruppen inne på Nav-kontorene ved å si «Hei. Snakker du arabisk/somali?» på sitt eget morsmål. Dersom man svarte bekreftende ble man registrert som en del av målgruppen. I etterkant rapporterte intervjuerne at de opplevde at dette var en både enkel og treffsikker måte å identifisere personer i målgruppen, selv om vi ikke kan utelukke at personer som ser svært annerledes ut enn gjennomsnittet av somalisk- og arabisktalende personer kan ha blitt utelatt. En avgjørende faktor var at intervjuerne var uredde og turte å oppsøke personer selv om de var i tvil om de var i målgruppen. Intervjuernes personlige egnethet til å jobbe oppsøkende og bygge tillit med respondentene viste seg å ha stor betydning for gjennomføringen av surveyen. Etter å ha avklart om personen tilhørte målgruppen leste

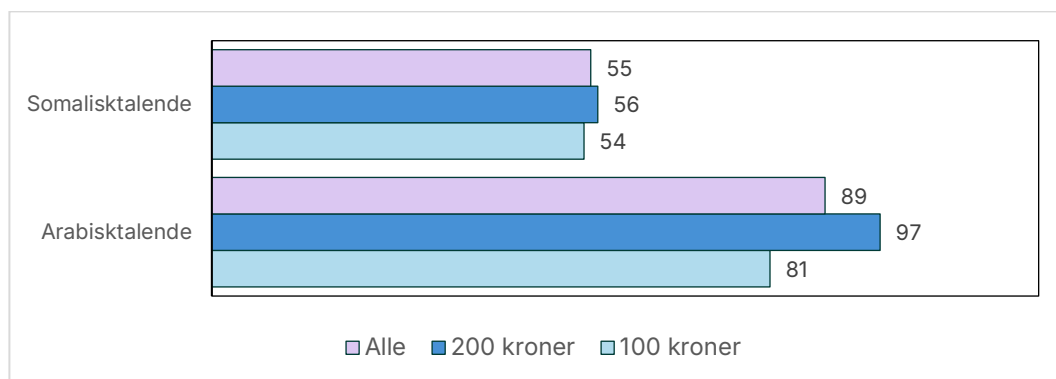
intervjuerne opp informasjonstekst fra nettbrettet der respondentene ble spurt om de ønsket å delta i undersøkelsen. Teksten lød: «Vi gjennomfører en spørreundersøkelse om brukeres erfaringer med Nav. Det vil ta ca. 15 minutter. Du får 100 (etter hvert 200) kroner for å delta. Det er ikke vanskelig å svare, vi vil bare høre dine meninger. Vi trenger ikke å få vite navnet ditt, alt du forteller oss er helt anonymt. Ønsker du å delta i undersøkelsen?», hvorpå respondentene kunne svare «ja» eller «nei».

Dersom man trykket «nei» i spørreskjemaet, hoppet man over selve spørreskjemaet, og endte opp i en frafallsregistrering der intervjuerne måtte registrere kjønn på respondenten, hvilket kontor de var på, hvilken dag det var, og hvem av intervjuerne som hadde spurt. Ettersom hver intervjuer skulle spørre mulige respondenter på sitt eget språk fikk vi også registrert hvilke språkgrupper som hadde størst frafall, om det var systematiske forskjeller mellom kjønn, og hvorvidt det var noen systematikk i hvor eller når de ble spurt. Denne registreringen ble også gjort på de som takket ja til å delta i feltsurveyen. Dersom de svarte ja, fikk de en konvolutt med informasjonsskriv og en mindre sum penger som takk for deltakelse. Før man begynte selve intervjuet fikk respondenten beskjed om at de når som helst kunne avslutte intervjuet eller la være å svare på enkelte spørsmål, og at de uansett fikk beholde de økonomiske insentivene. Hensikten med å gi insentivet i begynnelsen av intervjuet var å unngå at respondentene følte seg forpliktet til å svare på spørsmål de ikke ønsket, eller at de svarte ut fra hva de mente vi ønsket.

I utgangspunktet ble de økonomiske insentivene satt til 100 kroner for deltakelse i feltsurveyen. Mange av de som oppsøker Nav er i en situasjon der de bruker mye tid og ressurser for å skaffe seg jobb. Det økonomiske insentivet var derfor ment som en takk for at de tok seg tid i en travel hverdag til å gjennomføre intervjuet med oss. Intervjuerne rapporterte at det var delte reaksjoner på dette fra respondentene. I de fleste tilfeller var respondentene takknemlige, men i noen tilfeller mente de det ikke var nødvendig at de skulle få penger for intervjuet. Intervjuerne var likevel instruert til å gi dem konvolutten, og alle tok da imot.

Hensikten med økonomiske insentiver for deltakelse handler ikke bare om at det kan synes rettferdig å kompensere folk for å bruke sin tid – hensikten er også å sikre en høy responsrate. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til hvilken betydning bruk av økonomiske insentiver faktisk har på folks tilbøyelighet til å svare på denne typen surveyer. Mot slutten av perioden for feltsurveyen økte vi derfor insentivet fra 100 til 200 kroner for å se om det påvirket responsraten. Figur 2.1 viser resultatet fra dette eksperimentet.

Figur 2.1 Responsrate Fafos feltsurvey, etter språkgruppe og størrelse på økonomisk insentiv.



Som figuren illustrerer, er responsraten svært høy. Ha i bakhodet at responsraten i hovedutvalget i Navs personbrukerundersøkelse var 13 prosent, mens responsraten i tilleggsutvalget bestående av fem utvalgte innvandrergupper var 6 prosent – og at dette ikke er spesielt lavt sammenliknet med andre store spørreundersøkelser i Norge de siste årene. En responsrate på 86 prosent i den arabiskspråklige gruppen og 55 prosent i den somaliskspråklige er der for usedvanlig høyt, og danner dermed grunnlag for svært robuste resultater. Årsakene til den høye responsraten er sammensatte, men antakelig knyttet til at man blir direkte oppsøkt mens man er til stede på Nav-kontoret, og blir intervjuet ansikt-til-ansikt av en person med samme bakgrunn som en selv.

Samtidig er det liten tvil om at de økonomiske insentivene fungerer, i hvert fall for den arabisk-språklige gruppen. Vi vet ikke hvor mange som ville deltatt dersom de ikke fikk noen økonomisk kompensasjon. Men i den arabiskspråklige gruppen gikk responsraten opp fra 81 til hele 97 prosent da insentivene ble doblet. Det var med andre ord nesten ingen som takket nei da de fikk tilbud om 200 kroner i kompensasjon. Figuren viser imidlertid en tydelig forskjell mellom de to gruppene, både med tanke på generell svar-tilbøyelighet og hvordan insentivene fungerte. For det første var responsraten betydelig lavere i den somalisktalende gruppen, selv om 55 prosent også er en svært høy responsrate. For det andre ser det ikke ut som det hadde noen merkbar effekt å øke insentivene. Da insentivet gikk fra 100 til 200 kr økte responsraten med kun 2 prosentpoeng, fra 54 til 56, en ikke-signifikant økning.

Vi kan ikke med sikkerhet si noe om årsaken til denne forskjellen, men tilbakemeldingene fra intervjuerne kan gi en pekepinn. Mange av respondentene som ikke ønsket å delta ble spurt om de ville si hva som var den viktigste grunnen. Ifølge intervjuerne oppga de vanligvis én av to begrunnelser. En del oppga at de simpelthen ikke hadde tid eller overskudd til å delta akkurat nå. Andre oppga derimot at de ikke stolte på at svarene deres ikke ville bli delt med Nav, og at det kunne få negative konsekvenser for dem å delta. Denne begrunnelsen var det i hovedsak somalisktalende brukere som oppga. Og mens økningen i insentiver ifølge intervjuerne, hadde stor effekt på de som i utgangspunktet ikke hadde tid, interesse eller overskudd, så hadde det liten effekt på de som manglet tillit til undersøkelsens anonymitet. Det er nærliggende å tenke seg at forskjellen mellom den arabisktalende og den somalisktalende gruppen handler om grunnleggende tillit, og at økonomiske insentiver i mindre grad er egnet til å bøte på manglende tillit enn manglende tid, interesse og overskudd. Som vi skal se i kapittel 3 er sosial tillit også en av de egenskapene der de to gruppene skiller seg fra hverandre, ved at den somaliske gruppen oppgir å ha svært mye lavere tillit til folk flest enn den arabiskspråklige gruppen.

Å betale respondenter for deltakelse i forskning har vært kontroversielt, og de etiske sidene ved denne praksisen har tidligere blitt vurdert av de nasjonale forskningsetiske komiteene for humaniora og samfunnsfag. Disse konkluderte med at betaling av informanter kan være både nødvendig for å sikre respons og hensiktsmessig som kompensasjon, men at betaling stiller store krav til at forskerne ivaretar informantenes integritet i form av informert samtykke og frivillighet, ikke minst når respondentene er i en økonomisk utsatt posisjon. Dette var blant annet bakgrunnen for at respondentene fikk

pengene på forskudd, med beskjed om at de når som helst kunne trekke seg og likevel beholde pengene.

2.6 Sammenlikning og analyser

I de videre analysene vil vi sammenlikne svarene fra respondentene i Fafos feltsurvey med resultatene fra Navs personbrugerundersøkelse som ble gjennomført i 2021.² Hensikten er å undersøke erfaringene til en bestemt brukergruppe – nemlig innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene – og se om disse erfaringene skiller seg fra erfaringene respondentene i personbrugerundersøkelsen har. To metodiske utfordringer har imidlertid betydning for hvordan vi skal presentere og tolke funnene.

Den første utfordringen er den mest grunnleggende og handler om at dette er to svært ulike undersøkelser med svært ulike utvalg – på mange måter sammenlikner vi epler og pærer. Vi kunne valgt å sammenlikne feltsurveyen med et utvalg av brukere fra personbrugerundersøkelsen som likner mest mulig, for eksempel ved å kun se på brukere som har hatt personlig oppmøte ved et Nav-kontor, som mottar ulike typer oppfølgingstjenester eller liknende dimensjoner. Vi har imidlertid valgt å ikke gjøre dette, men i stedet sammenlikne feltsurveyen med hele brukerbefolkningen. Hensikten er å løfte fram helheten i erfaringene til den særskilte gruppen vi her konsentrerer oss om, uavhengig av hva som er årsakene til at de eventuelt skiller seg ut, og dermed har vi ikke forsøkt å kontrollere vekk effektene av ulik brukerprofil, ved å snevre inn sammenlikningsgrunnlaget. Denne tilnærmingen krever imidlertid stor varsomhet når det gjelder å tolke hva forskjeller og likheter mellom utvalgene faktisk betyr, ettersom det vil være nærmest umulig å kontrollere for alle bakenforliggende kjennetegn som kan påvirke folks svar. I mange tilfeller vil vi måtte spekulere i hva som kan være de viktigste årsakene til at vi finner de forskjellene vi gjør. I kapittel 3 vil vi beskrive sentrale kjennetegn ved respondentene mer inngående, slik at det blir lettere å vurdere disse forskjellene.

Den andre utfordringen er av mer teknisk art. De fleste spørsmålene er formulert som påstander eller utsagn, som respondentene så ble bedt om å si seg enig eller uenig i, eller vurdere om noe er lett eller vanskelig, på en skala fra 1 til 6 eller 0 til 10. Hvordan man framstiller svarene på slike spørsmål må ta hensyn til at folk kan ha ulike tilbøyeligheter når det gjelder hvordan man bruker slike skalaer. I Fafos feltsurvey oppdaget vi raskt en tydelig forskjell mellom de to språkgruppene. Mens de arabisktalende respondentene gjerne brukte hele skalaen, på samme måte som respondentene i personbrugerundersøkelsen, var de somalisktalende respondentene langt mer tilbøyelige til å velge skalaens ytterpunkter. Det betyr at svarene kan se ulike ut avhengig av om man viser andel som er mest fornøyd/misfornøyd, eller om man viser gjennomsnittlig score på hele skalaen. For eksempel kan de somalisktalende brukerne på samme spørsmål framstå som mer negative enn de arabisktalende når man kun viser andelen misfornøyd og mer positive når man ser på gjennomsnittet.

De videre analysene i denne rapporten er presentert med tanke på at leseren skal kunne vurdere begge disse to metodiske utfordringene. På den ene siden skal

² Vi presenterer uvektede tall fra Personbrugerundersøkelsen

analysene gi leseren et grunnlag for å kunne vurdere hva eventuelle forskjeller mellom utvalgene skyldes. På den andre siden vil vi presentere analysene på en slik måte at den både fanger opp hvem som er mest fornøyd/misfornøyd så vel som gjennomsnittet av folks erfaringer. I kapittel 4 og 5, som er de sentrale analyse-kapitlene, vil vi derfor presentere de samme dataene på litt ulike måter.

Først vil vi skille ut de brukerne som har en positiv eller negativ opplevelse av bestemte forhold, og presentere en enkel sammenlikning mellom de to utvalgene. Dette gir en grov indikasjon på om vår målgruppes erfaringer skiller seg fra Navs øvrige brukere med tanke på hvor mange som er særlig fornøyd eller misfornøyd med ulike sider ved Nav.

Deretter vil vi vise gjennomsnittsscore på hele skalaen fra 1 til 6 eller 0 til 10. Hensikten er å unngå skjevheter som følge av somalisktalende respondentenes tendens til å bruke skalaens ytterpunkter. Her vil vi dessuten skille mellom de to språkgruppene i Fafos feltsurvey og mellom innfødte og innvandrede brukere i personbrugerundersøkelsen. Hensikten er på den ene siden å vise forskjeller mellom de to gruppene, og på den andre siden å se om man kan fange opp de samme mønstrene ved å sammenlikne innvandrere og innfødte i personbrugerundersøkelsen.

Til slutt vil vi presentere mer omfattende tabeller, som både viser gjennomsnittsscore og andeler som er særlig positive, særlig negative eller som svarer mer middels. Dette er gjort ved å dele 6-punkts skalaen i tre, der 1 til 2 betyr at man er uenig, 3 til 4 betyr middels, mens 5 til 6 betyr at man er enig. I disse tabellene vil vi også skille mellom de to språkgruppene i Fafos feltsurvey og innvandrere og innfødte i personbrugerundersøkelsen. I tillegg vil vi vise svarene til arabiskspråklige og somaliskspråklige brukere i personbrugerundersøkelsen, for å kunne sammenlikne de to undersøkelsene direkte. Her er det viktig å merke seg at antallet respondenter i enkelte kategorier er svært lavt, og at vi da må være varsomme i tolkningene. Personbrugerundersøkelsen har for eksempel fanget opp svært få innvandrere fra Somalia, og i tillegg er det noe frafall på enkelte spørsmål (såkalt item-nonresponse).

I tabellene vil vi også gjøre sammenlikninger der vi kun ser på sosialhjelpssøkere – både i Fafos feltsurvey og blant henholdsvis innvandrede og innfødte respondenter i personbrugerundersøkelsen. Tanken er at disse tabellene vil gjøre det mulig å kritisk vurdere hva forskjeller mellom undersøkelsene faktisk bunner i.

I tillegg til disse standardiserte deskriptive analysene vil vi for enkelte spørsmål vise multivariate regresjonsanalyser basert på Fafos feltsurvey, med tanke på å identifisere hvilke faktorer som er forbundet med ulike utfall.

2.7 Oppsummering

Feltsurveyen hadde til hensikt å fange opp en viktig brukergruppe i Nav som i liten grad fanges opp i ordinære spørreundersøkelser og som derfor er underrepresenterte i Navs årlige personbrugerundersøkelse. Metoden krever mye innsats og ressurser, men resultatene viser at det er mulig å få svært høy svarprosent i en gruppe som det er vanskelig å fange opp med andre metoder. Målgruppen for feltsurveyen var imidlertid smal. Vi mener at studien er representativ for arabisk- og somaliskspråklige brukere med personlig

oppmøte ved tre bestemte Nav-kontorer i en bestemt tidsperiode vinteren og våren 2021/2022. Når vi i denne rapporten sammenlikner svarene fra feltundersøkelsen med resultatene fra personbrugerundersøkelsen, er det viktig å understreke forskjellene mellom de to utvalgene. Mens personbrugerundersøkelsen skal være representativ for alle brukere av Nav, men sliter med å fange opp enkelte grupper, kan Fafos feltsurvey generaliseres bare til arabisk- og somaliskspråklige brukere med personlig oppmøte ved tre Nav-kontorer i Oslo. Vi mener likevel det er interessant å få systematisk kunnskap om hvordan akkurat denne gruppen opplever møtet med Nav, nettopp fordi de utgjør en på mange måter krevende brukergruppe og som sjelden kommer til orde med sine erfaringer.

I dette kapittelet har vi beskrevet utvalget og diskutert noen sider ved den praktiske organiseringen og gjennomføringen av feltsurveyen som vi mener har vært avgjørende for å oppnå god kvalitet på dataene. Vi har særlig trukket fram arbeidet med rekruttering og opplæring av intervjuere, betydningen av lokal forankring ved Nav-kontorene og et godt system for rekruttering av respondenter, blant annet ved bruk av økonomiske insentiver.

3 Kjennetegn ved brukerne

Innvandrede brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene skiller seg fra andre brukere på mange måter. Dette var også grunnen til at vi var interessert i å fange opp deres erfaringer. Før vi går videre til de substansielle analysene, er det nødvendig å undersøke hva som kjennetegner denne brukergruppen sammenliknet med øvrige brukere. Her vil vi særlig se nærmere på egenskaper som vi antar har betydning for deres opplevelse av møtet med Nav, slik som deres brukerprofil, i betydningen hva slags ytelser og tjenester de mottar, deres ferdigheter i norsk, hvor mye utdanning og kompetanse de har, samt forskjeller med tanke på grunnleggende sosial tillit. Alt dette er forhold som vi forventer kan påvirke brukererfaringer i møte med Nav. Samtidig er dette forhold som har betydning for hvorvidt man fanges opp i ordinære brukerundersøkelser. I den grad feltsurveyen har lyktes i å fange opp respondenter med høy andel sosialhjelpsmottakere, svake norskferdigheter, lite utdanning og lav tillit, er det et tegn på at metoden har lyktes i å treffe sårbare brukergrupper som ellers er vanskelig å nå.

3.1 Brukerprofil

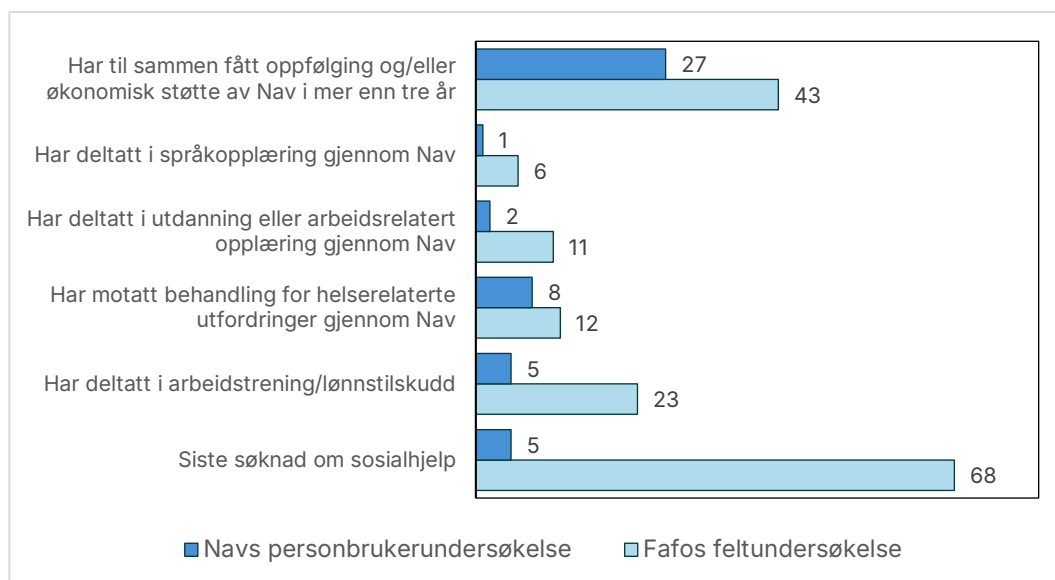
Mange av Navs brukere kommuniserer med Nav digitalt, og behøver ikke å møte opp personlig. Et sentralt kriterium for å delta i feltsurveyen – ved siden av å ha somalisk eller arabisk som morsmål – var imidlertid at respondentene befant seg på et Nav-kontor. Det kan være ulike grunner til at Nav-brukere har personlig oppmøte. Svake norskferdigheter og manglende digital kompetanse vil for eksempel gjøre det vanskelig å bruke Navs digitale tjenester og kommunikasjonskanaler. I tillegg kan det henge sammen med brukerprofil. Brukere som mottar behovsprøvde ytelser som sosialhjelp, vil ofte måtte møte opp personlig på Nav-kontoret. Når vi sammenlikner brukerprofilen til deltakerne i feltsurveyen med respondentene i Navs ordinære personbrukerundersøkelse er det derfor ikke overraskende at vi finner at de har en svært annerledes brukerprofil (se figur 3.1). Samtidig er sosialhjelpsmottakere særlig underrepresentert i personbrukerundersøkelsen, ettersom de som gjennomfører dem ikke kan trekke utvalg direkte fra Navs kommunale systemer, og derfor kun fanger opp sosialhjelpsmottakere som også er registrert i Navs statlige system.

Mens bare 5 prosent i Navs personbrukerundersøkelse oppgir at deres siste søknad til Nav gjaldt sosialhjelp, oppga hele 68 prosent i Fafos feltundersøkelse det samme. Innvandrere er sterkt overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp, og sosialhjelpsmottakere er ofte underlagt et omfattende oppfølgings- og kontrollregime knyttet til behovsprøving av sosialhjelpen.

Dersom vi bryter Navs personbrukerundersøkelse ned på grupper etter innvandrerbakgrunn, ser vi at også i Navs personbrukerundersøkelse er andelen sosialhjelpssøkere litt høyere blant innvandrere, men andelen er ikke på langt nær så høy som i vår feltundersøkelse (se tabell 3.1). Dette skyldes altså ikke skjevheter i noen av de to undersøkelsene, men illustrerer at vi har å gjøre med to svært ulike utvalg. At personbrukerundersøkelsen trekkes fra statlige registre bidrar til underrepresentasjon av sosialhjelpsmottakere, mens det at feltsurveyen retter seg mot brukere med personlig oppmøte bidrar til overrepresentasjon av sosialhjelpsmottakere.

Også når vi ser på andre sider ved deltakernes brukerprofiler, ser vi at de skiller seg fra utvalget i Navs personbrukerundersøkelse. Det er mange flere i feltsurveyen som har deltatt i arbeidstrening med lønnstilskudd, litt flere har mottatt behandling for helserelaterte utfordringer, og det er også flere som har deltatt i utdanning eller arbeidsrelatert opplæring eller språkopplæring i regi av Nav. Det er også flere som har hatt oppfølging av Nav gjennom lang tid.

Figur 3.1 Brukerprofil blant respondenter i Fafos feltsurvey og Navs personbrukerundersøkelse. Prosent.



Tabell 3.1 Siste søknad om sosialhjelp. Prosent.

	Andel siste søknad sosialhjelp	n
Fafos feltundersøkelse		
Arabisktalende	71	332
Somalisktalende	62	164
Alle	68	517
Navs personbrukerundersøkelse		
Uten innvandrerbakgrunn	4	11 381
Med innvandrerbakgrunn	7	5029
Med innvandrerbakgrunn fra arabiske land	19	334
Med innvandrerbakgrunn fra Somalia	16	53
Alle	5	16 410

Tabell 3.2 Har du i løpet av de siste tolv månedene deltatt i en eller flere av følgende aktiviteter med oppfølging fra Nav? Flere svar mulig. Prosent

	Arbeidstrening/ lønnstilskudd	Utdanning/ opplæring	Språk- opplæring	Behandling/ helse
Fafos feltundersøkelse				
Arabisktalende	25	7	6	15
Somalisktalende	21	20	7	5
Alle	23	11	6	12
Navs personbrakerundersøkelse				
Uten innvandrerbakgrunn	5	2	0	9
Med innvandrerbakgrunn	5	3	2	7
Arabisktalende land	7	6	5	8
Somalia	5	5	4	5
Alle	5	2	1	8
Kun mottakere av sosialhjelp				
Fafos feltundersøkelse	22	12	8	10
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	24	11	1	22
PBU: Med innvandrerbakgrunn	22	13	9	19

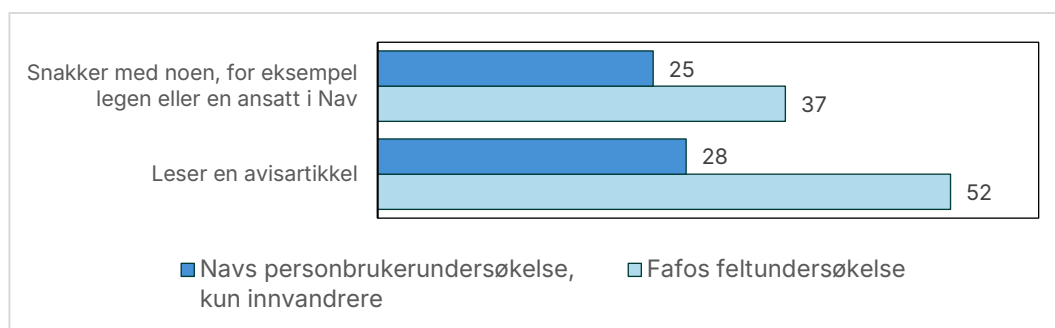
Tabell 3.3 Hvor lenge har du til sammen fått oppfølging og/eller økonomisk støtte av Nav? Prosent.

	Mindre enn 6 måneder	6–12 måneder	1–2 år	Mer enn 3 år	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	9	16	35	41	100	336
Somalisktalende	16	15	22	48	100	161
Alle	11	16	30	43	100	515
Navs personbrakerundersøkelse (PBU)						
Uten innvandrerbakgrunn	17	24	29	30	100	10 807
Med innvandrerbakgrunn	23	27	28	22	100	4484
Arabisktalende land	28	30	24	18	100	269
Somalia	22	29	16	33	100	49
Alle	19	25	29	27	100	15291
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	10	12	30	49	100	356
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	13	19	23	37	100	429
PBU: Med innvandrerbakgrunn	20	19	21	23	100	323

3.2 Ferdigheter i norsk

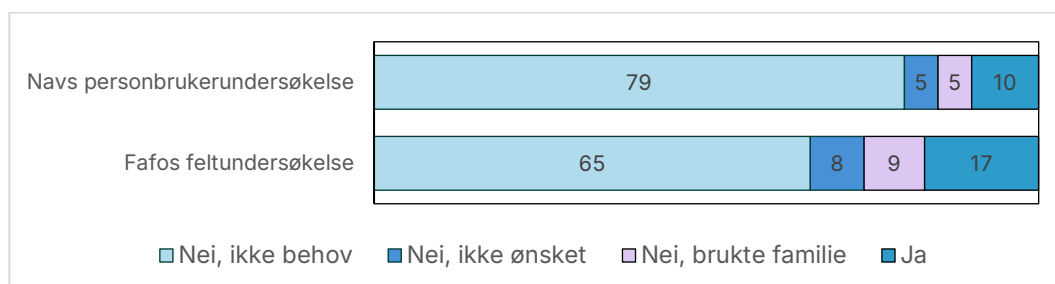
I litteraturen om innvandreres møter med offentlige institusjoner løftes språkbarrierer fram som en helt sentral utfordring både for å oppnå effektiv kommunikasjon, gode brukermøter og forventede resultater av offentlig innsats (se f.eks. Tumlin & Zimmermann, 2003). Språklige og kulturelle barrierer, manglende kunnskap om det offentlige systemet samt et forvaltningsspråk som kan være krevende å forstå, vil redusere kvaliteten på kommunikasjonen (Djuve & Kavli, 2015; Dahle & Ryssevik, 2011). I Fafos feltsurvey rapporterte 52 prosent av respondentene at de bare forstår litt eller ingenting når de leser en avisartikkel, mens 37 prosent oppga at de forstår litt eller ingenting når de snakker med noen, for eksempel legen eller en ansatt i Nav. Til sammenlikning var det henholdsvis 28 og 25 prosent av de innvandrede brukerne i Navs personbrugerundersøkelse som svarte det samme. Her er det for øvrig verdt å merke seg at de arabisktalende brukerne rapporterer langt dårligere leseferdigheter i norsk enn de somaliske (se tabell 3.4).

Figur 3.2 Selvrapporert forståelse av norsk språk. Kun innvandrede brukere. Prosent.

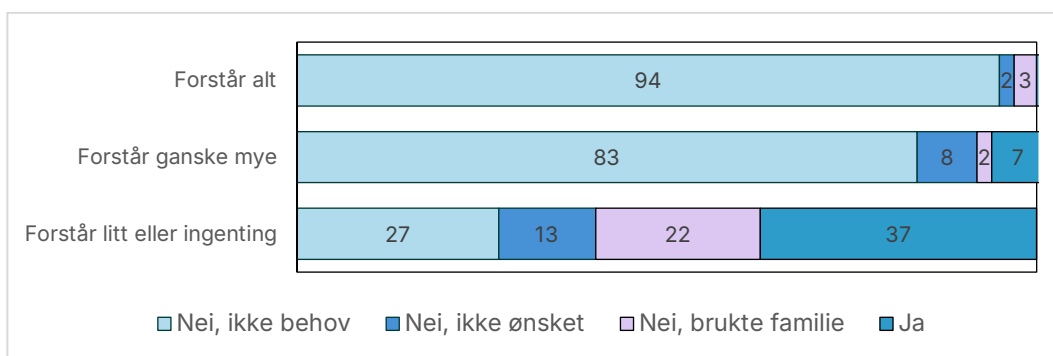


At såpass mange oppgir at de forstår lite eller ingenting når de leser og snakker tilsier et stort behov for tolker i møter mellom brukerne og Nav. Når vi spør om det ble brukt tolk ved deres siste møte, er det litt flere av respondentene i Fafos feltsurvey som svarer ja, enn blant de innvandrede brukerne i Navs personbrugerundersøkelse (se Figur 3.3). Når vi ser på tolkebruk blant respondentene i feltsurveyen fordelt mellom de som oppgir at de forstår litt eller ingenting, ganske mye, eller forstår alt, når de snakker med noen, som for eksempel en ansatt i Nav, ser vi at det er først og fremst de som oppgir at de forstår lite eller ingenting som faktisk har brukt tolk (se Figur 3.4). Dette gjelder imidlertid fortsatt under 4 av 10 i denne gruppen, der vi må kunne anta at så og si alle har behov for tolk. 22 prosent oppgir i stedet at de brukte familie som tolk, mens 13 prosent oppgir at de ikke hadde noen til å tolke selv om de ønsket å ha det. Også blant de som oppgir at de forstår ganske mye norsk er det åtte prosent som oppgir at de ønsket tolk, men ikke hadde noen til å tolke.

Figur 3.3 Tolkebruk ved siste møte. Kun innvandrede brukere. Prosent.



Figur 3.4 Tolkebruk ved siste møte, etter egenvurderte ferdigheter i å forstå norsk muntlig. Fafos feltsurvey. Prosent.



Tabell 3.4 Hvor mye norsk språk vil du si at du forstår når du: Leser, for eksempel en avisartikkel? Prosent.

	Forstår ingenting	Forstår litt	Forstår ganske mye	Forstår alt	Alle	n
Fafos felt-undersøkelse						
Arabisktalende	16	44	22	18	100	331
Somalisktalende	6	28	49	17	100	170
Alle	13	39	31	18	100	522
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	...	...	...	...	...	...
Med innvandrerbakgrunn	4	24	43	29	100	3931
Arabisktalende land	6	36	47	11	100	330
Somalia	4	15	52	30	100	54
Alle	4	25	43	28	100	4240
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	14	42	30	14	100	353
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	-	-	-	-	-	-
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4	30	44	19	100	295

Tabell 3.5 Hvor mye norsk språk vil du si at du forstår når du: Snakker med noen, for eksempel legen eller en ansatt i Nav? Prosent.

	Forstår ingenting	Forstår litt	Forstår ganske mye	Forstår alt	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	8	32	39	21	100	332
Somalisktalende	4	27	52	17	100	170
Alle	7	30	43	20	100	523
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	0	0	0	0	0	310
Med innvandrerbakgrunn	4	21	42	33	100	3927
Arabisktalende land	2	34	47	17	100	331
Somalia	0	11	56	33	100	54
Alle	4	22	42	32	100	4237
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	7	35	41	17	100	353
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	0	48	32	16	100	24
PBU: Med innvandrerbakgrunn	3	23	44	26	100	293

Tabell 3.6 Tenk på det siste avtalte møtet du hadde med Nav. Brukte dere profesjonell tolk? Prosent.

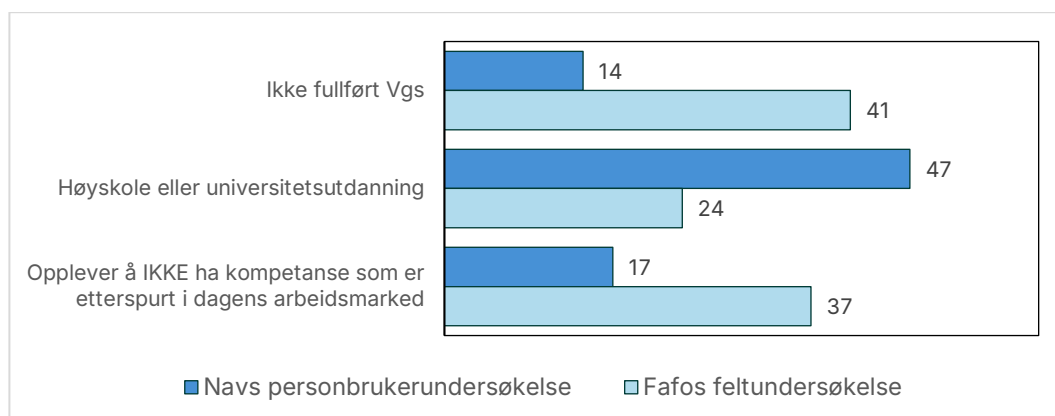
	Nei, ikke behov	Nei, men ønsket	Nei, brukte familie	Ja, morsmål	Ja, tegnspråk	Alle	n
Fafos feltundersøkelse							
Arabisktalende	69	5	11	14	1	100	330
Somalisktalende	57	15	4	23	1	100	170
Alle	65	8	9	17	1	100	519
Navs personbrukerundersøkelse							
Uten innvandrerbakgrunn							45
Med innvandrerbakgrunn	79	5	5	10	0	100	827
Arabisktalende land	69	6	4	21	0	100	78
Somalia	100	0	0	0	0	100	10
Alle	79	5	5	10	1	100	872
Kun mottakere av sosialhjelp							
Fafos feltundersøkelse	61	9	11	18	1	100	353
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	...	...	..	...	...	...	...
PBU: Med innvandrerbakgrunn	71	9	2	15		100	89

3.3 Utdanning og kompetanse

Flere studier har vist at Nav har manglet effektive virkemidler for å bistå innvandrere med å skaffe seg den formelle kompetansen som trengs i norsk arbeidsliv (Djuve, mfl., 2015; Malmberg-Heimonen mfl., 2019; Djuve & Tronstad, 2011). Navs aktiveringspolitikk er tilpasset en befolkning som har gått igjennom det ordinære norske utdanningssystemet. Opplæringstilbudet til voksne som mangler grunnskole, har vist seg å være lite effektivt (Hardoy & Zhang, 2010; Djuve & Tronstad, 2011; Malmberg-Heimonen mfl., 2019). Vi kan derfor tenke oss at det å ha lite utdanning og formell kompetanse vil ha betydning for brukererfaringer. Hvis man tvinges til å delta i aktiviteter som oppleves som lite effektive og hensiktsmessige, og som i liten grad er tilpasset de behovene man selv har, så er det naturlig å tenke seg at dette går ut over folks generelle opplevelse av kontakten med Nav.

Mens bare 14 prosent i Navs ordinære brukerundersøkelse oppgir at de ikke har fullført videregående skole, gjelder dette 41 prosent av respondentene i Fafos feltsurvey. Og mens 47 prosent i Navs personbrukerundersøkelse oppgir å ha fullført universitets- eller høyskoleutdanning, gjelder dette bare 24 prosent i Fafos feltsurvey. Her ser vi dessuten at det er store forskjeller mellom de to språkgruppene, ved at den somaliskspråklige har svært mye lavere utdanningsnivå enn den arabisktalende (se tabell 3.7). Når vi spør om de opplever å ha relevant kompetanse som er etterspurt i dagens arbeidsmarked er det 37 prosent i Fafos feltsurvey som svarer at de ikke gjør det (målt som 1–2 på en skala fra 1–6), mot bare 17 prosent i Navs personbrukerundersøkelse (Figur 3.5).

Figur 3.5 Formell utdanning og etterspurt kompetanse. Prosent.



Tabell 3.7 Hva er din høyeste fullførte utdanning? Prosent.

	Ikke videre- regående	Fullført videre- gående	Høyskole/ universitet	Alle	n
Fafos feltundersøkelse					
Arabisktalende	31	37	32	100	332
Somalisktalende	60	32	8	100	156
Alle	41	35	24	100	509
Navs personbrukerundersøkelse					
Uten innvandrerbakgrunn	13	40	47	100	11 559
Med innvandrerbakgrunn	18	36	46	100	5014
Arabisktalende land	37	25	38	100	337
Somalia	43	35	22	100	54
Alle	14	39	47	100	16 573
Kun mottakere av sosialhjelp					
Fafos feltundersøkelse	43	30	27	100	344
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	21	43	36	100	444
PBU: Med innvandrerbakgrunn	29	35	36	100	354

Tabell 3.8 Jeg har kompetanse som er etterspurt i dagens arbeidsmarked. Grad av enighet fra 1-6. Prosent.

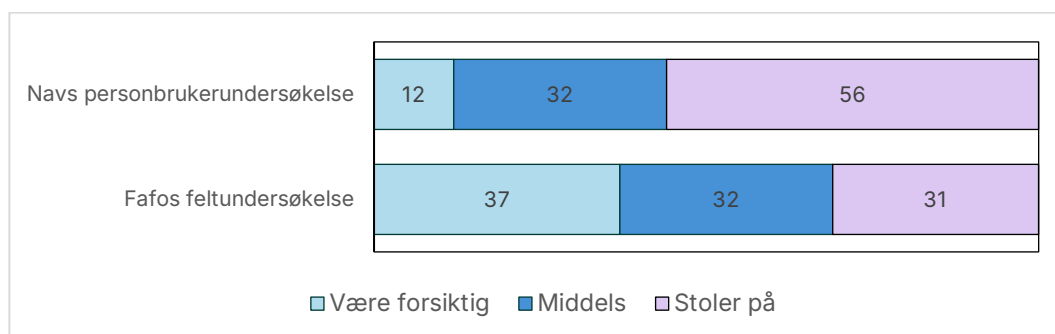
	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse					
Arabisktalende	34	28	38	100	306
Somalisktalende	42	11	47	100	165
Alle	37	22	41	100	492
Navs personbrukerundersøkelse					
Uten innvandrerbakgrunn	16	33	51	100	10 032
Med innvandrerbakgrunn	18	35	48	100	4419
Arabisktalende land	29	30	41	100	287
Somalia	33	22	45	100	49
Alle	17	34	50	100	14 451
Kun mottakere av sosialhjelp					
Fafos feltundersøkelse	41	24	35	100	331
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	28	35	37	100	402
PBU: Med innvandrerbakgrunn	25	33	42	100	307

3.4 Sosial tillit

Sosial tillit refererer til tilbøyeligheten til å stole på fremmede i situasjoner hvor det finnes lite informasjon om deres pålitelighet. De nordiske landene er kjennetegnet ved at innbyggerne gjennomgående har svært høy sosial tillit (Breidahl & Fersch, 2018). Mange innvandrere kommer imidlertid fra lavtillitsland, der omgang med personer utenfor egen sosiale krets er forbundet med usikkerhet og mistenksomhet. Sosial tillit kan på den ene siden forstås som et produkt av en velfungerende stat, ettersom det er statens sosiale kontroll gjennom regulering av nær sagt alle sosiale arenaer som gjør at man kan stole på at folk oppfører seg noenlunde forutsigbart og i tråd med gjeldende normer og regler (Kumlin, 2004; Kumlin & Rothstein, 2005). Men sosial tillit kan også forstås som en forutsetning for velfungerende institusjoner. Dersom man er sosialisert inn i et samfunn der man ikke kan stole på fremmede, og der offentlige ansatte forbindes med korrupsjon og undertrykkelse, kan det også være vanskelig å opparbeide tillit til Nav og til de ansatte man møter der. Graden av sosial tillit som brukere har med seg fra tidligere erfaringer kan derfor antas å påvirke hvordan man opplever samhandlingen med Nav. Det er vanlig å tenke seg at sosial tillit er mer grunnleggende enn institusjonell tillit, men her må vi likevel ta høyde for at årsaks-retningen kan gå andre veien, i betydningen at erfaringer man gjør seg i møte med offentlige institusjoner her i Norge kan påvirke folks generelle tillit til folk flest.

Sosial tillit måles gjerne med et enkelt spørsmål om hvorvidt man mener at folk flest er til å stole på, eller om man ikke kan være forsiktig nok i møte med andre mennesker. Her har vi bedt respondentene svare på en skala fra 0 til 10, der null betyr at man ikke kan være forsiktig nok i omgang med andre, mens ti betyr at man har full tillit til folk man møter. Deretter har vi delt svarene inn i tre kategorier. Når vi sammenlikner feltsurveyen og personbrukerundersøkelsen finner vi at deltakerne i feltsurveyen generelt har mye lavere tillit til andre. Mens bare 12 prosent i Navs personbrukerundersøkelse indikerer at de har lav tillit til fremmede, gjelder dette hele 37 prosent i feltundersøkelsen (Figur 3.6). Når vi ser nærmere på tallene i tabell 3.9 ser vi at det er særlig den somaliske gruppen som oppgir å ha svært lite tillit til fremmede. Hele 81 prosent av dem oppgir å ha lav tillit til fremmede, sammenliknet med 15 prosent blant de arabisktalende respondentene. Videre finner vi at sosialhjelpsmottakere synes å ha generelt lavere sosial tillit også i personbrukerundersøkelsen. Det mest slående funnet er imidlertid hvor sterkt den somaliske gruppen skiller seg ut i feltsurveyen.

Figur 3.6 Sosial tillit. Nav PBU og Fafos feltsurvey. Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre? Svar på en skala fra 0 til 10 (0-3 = være forsiktig; 4-6 = middels; 7-10 = stoler på). Prosent.



Tabell 3.9 Vil du stort sett si at folk flest er til å stole på, eller at en ikke kan være for forsiktig når en har med andre å gjøre? Grad av enighet fra 0-10. Prosent.

	Snitt score	Være forsiktig 0-3	Middels 4-6	Stoler på 7-10	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	5,8	15	43	42	100	332
Somalisktalende	1,4	81	9	10	100	167
Alle	4,3	37	32	31	100	519
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	6,3	11	30	60	100	11 172
Med innvandrerbakgrunn	6,1	15	37	48	100	4755
Arabisktalende land	5,5	19	44	37	100	313
Somalia	5,1	22	52	26	100	54
Alle	6,5	12	32	56	100	15 927
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	4,5	35	32	33	100	352
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	5,9	18	37	46	100	441
PBU: Med innvandrerbakgrunn	5,8	17	41	42	100	335

3.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi trukket fram kjennetegn ved respondentene i Fafos feltsurvey som skiller dem fra gjennomsnittet av Navs øvrige brukere. For det første har de en brukerprofil som skiller seg fra sterkt fra helheten av brukerbefolkningen ved at svært mange mottar sosialhjelp. Slik sett kan man argumentere for at det er mest relevant å sammenlikne resultatene fra feltstudien med de respondentene i personbrugerundersøkelsen som har mottatt sosialhjelp. Dette gjør vi i tabellene, og her vil det komme fram at resultatene på noen områder – men langt fra alle – er likere når vi kun ser på sosialhjelpsmottakere. Når vi i hovedfigurene likevel velger å sammenlikne med hele brukerbefolkningen i personbrugerundersøkelsen er det nettopp for å løfte fram erfaringene til denne brukergruppen uavhengig av årsaken til at deres erfaringer skiller seg ut. Det er altså ikke et mål å isolere effekten av deres innvandrerbakgrunn. For det andre har en del av respondentene i studien svake ferdigheter i norsk. Mange bruker derfor tolk i møtene med Nav, men dette gjelder langt fra alle – heller ikke de med svært dårlige norskferdigheter. En del av respondentene i feltsurveyen har høy utdanning og relevant fagkompetanse, men en stor andel har betydelig mindre utdanning enn det som er vanlig i Norge, og mange opplever at de mangler kvalifikasjoner som gjør dem konkurransedyktige i arbeidsmarkedet. Videre finner vi at mange av respondentene har svært lav tillit til fremmede, noe vi kan anta til dels har sammenheng med deres tidligere erfaringer med korrupsjon, krig og flukt. Dette gjelder særlig de somalisktalende respondentene, og som vi skal se kan dette ha stor betydning for mulighetene for å bygge gode brukerrelasjoner.

4 Brukererfaringer

I dette kapitlet vil vi beskrive brukeres opplevelse av møtet med Nav og skiller mellom fire ulike dimensjoner. Først vil vi se på brukernes opplevelse av kommunikasjonen med Nav. Deretter vil vi se på deres opplevelse av brukervedvirkning – om de har innflytelse på egen oppfølging og opplever å bli hørt. Deretter ser vi på deres opplevelse av kvalitet i tjenestene, før vi til slutt tar for oss vurderinger av selve veilederen. Disse dimensjonene kan hver for seg ha stor betydning for brukernes opplevelse av møtet med Nav, men de kan også henge sammen og virke gjensidig forsterkende.

I analysene vil vi først og fremst sammenlikne resultatene fra Fafos feltsurvey og Navs personbrukerundersøkelse. Hensikten er å fange opp om arabisk- og somalisktalende brukere med personlig oppmøte har annen opplevelse av møtet med Nav enn andre brukere slik deres erfaringer kommer fram i de ordinære brukerundersøkelsene. I tabellene vil vi også bryte svarene ned etter ulike grupper innad i hver av undersøkelsene, med tanke på å få en nærmere forståelse av hva forskjellene mellom de to undersøkelsene kan skyldes.

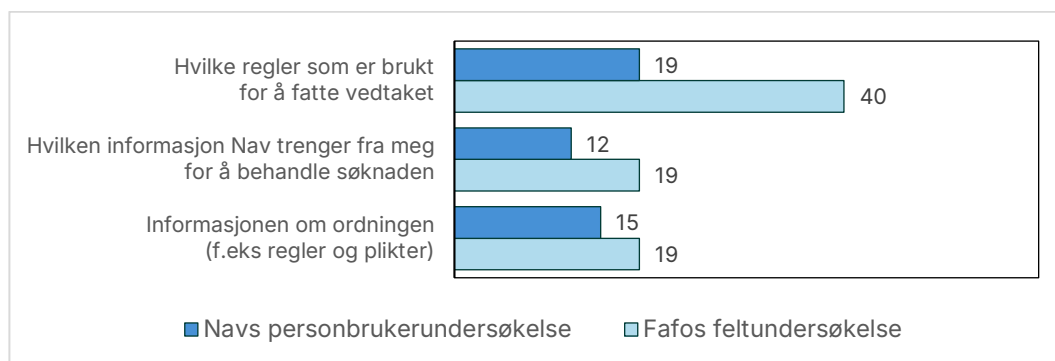
4.1 Kommunikasjon

Målsettingen om likeverdige offentlige tjenester forutsetter at Nav klarer å tilrettelegge kommunikasjonen med ulike grupper slik at alle innbyggere har lik tilgang til tjenestene og at kvaliteten er like god for alle. Når såpass mange innvandrede brukere oppgir å ha svake norskferdigheter, samtidig som langt fra alle får mulighet til å bruke tolk, sier det seg selv at det er en stor utfordring å sikre god kommunikasjon. Kommunikasjon handler imidlertid ikke bare om språkferdigheter. Det handler også om digital og byråkratisk kompetanse, om man opplever å få mulighet til å forklare sin situasjon, om man får møte veileder når man trenger det, om man opplever at Nav er tilgjengelig ved behov, og om det er enkelt å klage på vedtak dersom man er uenig i utfallet.

Spørsmålet om Nav er tilgjengelig for alle brukergrupper er ikke minst relevant i lys av digitalisering. Ifølge Liodden mfl. (2023) har økt digitalisering av Navs tjenester gjort dem mer tilgjengelig for innbyggere som greier å bruke de digitale plattformene, men samtidig gjort dem mindre tilgjengelig for personer med begrensede norskferdigheter, lav digital kompetanse og særlig de som har lite systemkunnskap.

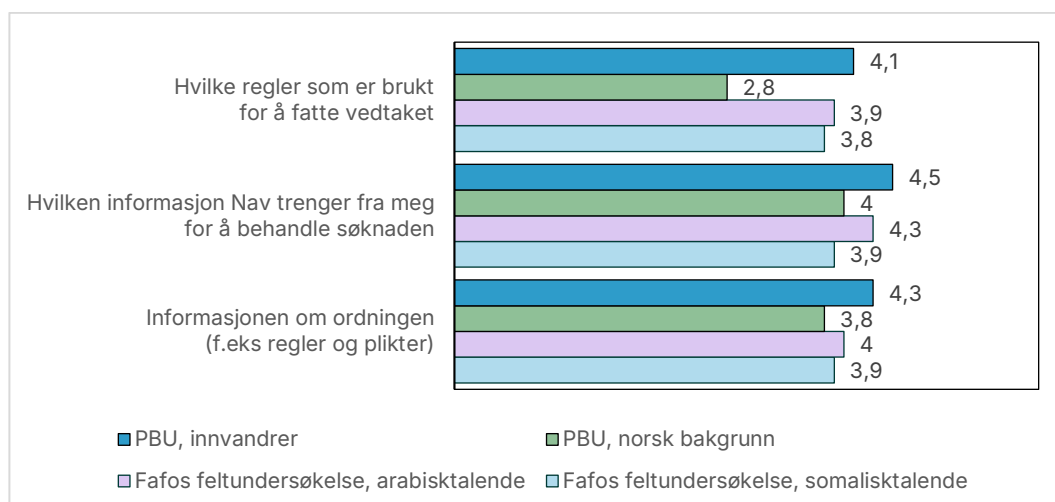
Respondentene i begge undersøkelsene ble bedt om å tenke på den siste søknaden til Nav og vurdere om de syntes det var vanskelig å forstå ulike sider ved kommunikasjonen fra Nav.

Figur 4.1 Andel som synes det er vanskelig å forstå ulike sider ved kommunikasjonen fra Nav



Figur 4.1 viser andelen i de to undersøkelsene som oppga at det var vanskelig målt som 5 til 6 på en skala fra 1 til 6, å forstå henholdsvis informasjon om ordningen (f.eks. regler og plikter), hvilken informasjon Nav trengte fra dem for å behandle søknaden, og hvilke regler som ble brukt for å fatte vedtaket. Her ser vi altså kun på hvor mange som opplever kommunikasjonen som vanskelig. Når vi sammenlikner svarene fra de to undersøkelsene er det ikke så store forskjeller når det gjelder hvor vanskelig respondentene opplevde at det var å forstå informasjon om ordningen eller hvilken informasjon Nav trengte fra dem for å behandle søknaden. Dette er kanskje overraskende gitt at mange av respondentene i Fafos feltsurvey oppga at de har svake ferdigheter i norsk. Det indikerer først og fremst at også mange innfødte nordmenn opplever at det er vanskelig å forstå denne informasjonen, uavhengig av språkferdigheter. Når det gjelder hvilke regler som er brukt for å fatte vedtaket er derimot forskjellene større. Mens 19 prosent i Navs personbrugerundersøkelse oppgir 5 eller 6 på en skala fra 1 til 6 over hvor vanskelig de syntes dette var å forstå, så oppga 40 prosent i Fafos feltsurvey det samme. At det er denne formuleringen som gir størst utslag, tyder på at kommunikasjonsutfordringene denne gruppen har i møte med Nav handler vel så mye om byråkratisk kompetanse og systemforståelse, som rene språkferdigheter. Her kunne man tenke seg at det var brukerprofil, i betydningen sosialhjelpsmottaker, som hadde betydning, siden det er en skjønnsbasert ytelse. Slik er det ikke, da sosialhjelpsmottakere i personbrugerundersøkelsen ikke er mer tilbøyelige til å synes det er vanskelig å forstå reglene som brukes i vedtakene (se tabell 4.3).

Figur 4.2 Hvor vanskelig det er å forstå ulike sider ved Navs kommunikasjon. Gjennomsnittscore på en skala fra 1 (svært vanskelig) til 6 (svært lett)



I figur 4.2 presenterer vi tallene på en litt annen måte. Her viser vi for det første gjennomsnittsscore i de ulike gruppene. Respondentene ble bedt om å vurdere hvor vanskelig eller lett det var å forstå ulike sider ved Navs kommunikasjon, på en skala fra 1 til 6. Høy score betyr at man syntes kommunikasjonen var lett å forstå. Her har vi i tillegg skilt mellom de somalisktalende og de arabisktalende brukerne i Fafos feltundersøkelse. Hensikten er å se om det er noen gruppespesifikke mønstre. For det andre skiller vi mellom brukere med norsk bakgrunn og brukere med innvandrerbakgrunn i Navs personbrugerundersøkelse. Hensikten er å undersøke i hvilken grad personbrugerundersøkelsen fanger opp de samme mønstrene som Fafos feltsurvey, eller om det som framkommer her ikke har blitt fanget opp i Navs personbrugerundersøkelse.

Resultatene viser to ting. For det første ser vi et gruppespesifikt mønster når det gjelder vanskelighetene med å forstå reglene som er brukt for å fatte vedtak. Den arabisktalende gruppen synes det er svært mye vanskeligere å forstå dette enn den somalisktalende gruppen. På de to andre spørsmålene er det ingen slike gruppeforskjeller.

For det andre er det tydelig at personbrugerundersøkelsen ikke har fanget opp det samme mønsteret som feltundersøkelsen. I Navs undersøkelse er det faktisk slik at innvandrerne synes det er lettere å forstå informasjonen fra Nav enn brukere med norsk bakgrunn. Respondentene i Fafos feltundersøkelse oppgir derimot at de synes det er vanskeligere. Dette tyder på at Navs særskilte utfordringer i møte med innvandrerbefolkningen ikke fanges opp ved bare å se på de innvandrerne som har deltatt i Navs personbrugerundersøkelse.

Når vi i tabell 4.1 bryter tallene videre ned ved å se spesifikt på innvandrere fra Somalia og arabisktalende land i Navs personbrugerundersøkelse, samt å skille ut sosialhjelpssøkere i begge undersøkelsene, så ser vi at årsaken til forskjellen mellom de to undersøkelsene handler dels om at den somaliske gruppen skiller seg noe fra andre brukere, samtidig som denne gruppen i svært liten grad er fanget opp i Navs personbrugerundersøkelse. I tillegg handler det om brukerprofil, da mønstrene ser svært mye likere ut når vi kun sammenlikner sosialhjelpsmottakere. At kommunikasjon og systemforståelse er en særlig utfordring for brukere som mottar behovsprøvde ytelser er som man kunne forvente, ettersom oppfølging og vedtak i deres saker i langt større grad involverer bruk av skjønn.

Tabell 4.1 Tenk på den siste søknaden. Hvor vanskelig eller enkelt var det å forstå informasjonen om ordningen (f.eks. regler og plikter)? På en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snittscore	Vanskelig 1-2	Middels 3-4	Enkelt 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,8	15	53	32	100	341
Somalisktalende	3,9	27	28	45	100	162
Alle	3,8	19	45	36	100	522
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,0	16	42	42	100	11 069
Med innvandrerbakgrunn	4,3	13	37	50	100	4798
Arabisktalende land	4,3	16	32	52	100	296
Somalia	4,4	17	28	55	100	47
Alle	4,1	15	40	44	100	15 867
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,7	21	46	33	100	361
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,9	19	38	44	100	446
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,2	13	33	54	100	363

Tabell 4.2 Tenk på den siste søknaden. Hvor vanskelig eller enkelt var det å forstå hvilken informasjon Nav trenger fra meg for å behandle søknaden? På en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snittscore	Vanskelig 1-2	Middels 3-4	Enkelt 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	4,0	15	44	42	100	339
Somalisktalende	3,9	28	27	46	100	160
Alle	4,0	19	38	43	100	518
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,2	13	38	49	100	11 097
Med innvandrerbakgrunn	4,5	11	34	55	100	4841
Arabisktalende land	4,5	10	33	57	100	303
Somalia	4,3	22	20	59	100	46
Alle		12	37	51	100	15 938
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,9	20	38	42	100	360
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,0	19	38	44	100	456
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,4	13	33	54	100	374

Tabell 4.3 Tenk på den siste søknaden. Hvor vanskelig eller enkelt var det å forstå hvilke regler som er brukt for å fatte vedtaket? På en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Vanskelig 1-2	Middels 3-4	Enkelt 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	2,8	46	41	14	100	339
Somalisktalende	3,8	29	26	46	100	160
Alle	3,1	40	36	24	100	517
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	3,9	21	41	38	100	9998
Med innvandrerbakgrunn	4,1	16	38	46	100	4555
Arabisktalende land	4,2	16	35	50	100	287
Somalia	3,9	24	31	44	100	45
Alle	3,9	19	40	41	100	14553
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,1	42	35	23	100	359
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,6	26	40	34	100	421
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,0	19	38	42	100	356

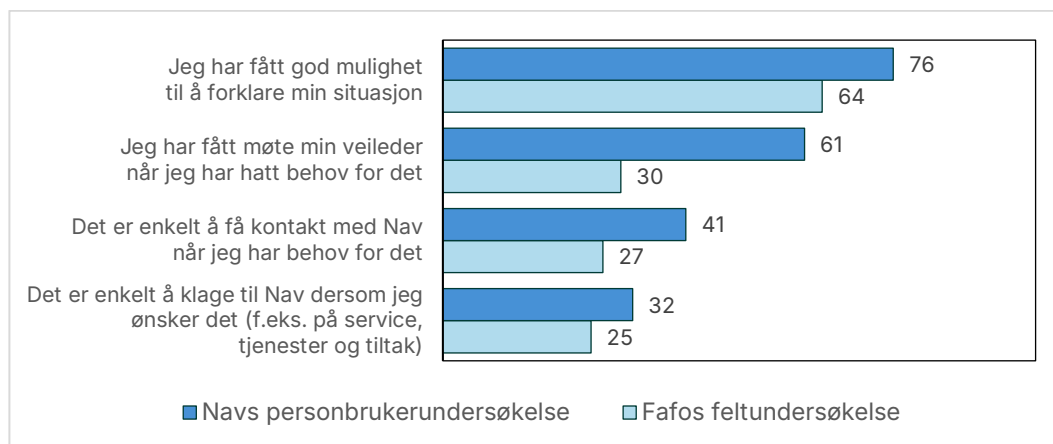
Så langt har vi sett på brukernes forståelse av den informasjonen Nav tilbyr, hvilken informasjon Nav etterspør fra dem, og hvilke kriterier Nav bruker for å avgjøre søknader. Som vi så oppleves særlig det siste som en utfordring av den somalisktalende gruppen. Kommunikasjon handler imidlertid ikke bare om hva man forstår, men også om man får muligheten til å forklare seg, om man får kontakt med Nav når man trenger det og om man opplever at det er enkelt å klage på vedtak.

For å fange opp en mer helhetlig opplevelse av hvordan kommunikasjonen med Nav oppleves, ble respondentene derfor bedt om å ta stilling til en rekke påstander om kommunikasjon med Nav. Også her stiller vi spørsmålene på flere måter, etter samme modell som over. Figur 4.3 viser andel som er enige i påstandene, definert som 5 eller 6 på skala fra 1 til 6. Her kommer det fram at deltakerne i Fafos feltsurvey er vesentlig mindre fornøyde med kommunikasjonen med Nav, enn deltakerne i Navs personbrukerundersøkelse. Det er en del færre i Fafos feltsurvey enn i Navs personbrukerundersøkelse som er enige i at de opplever å få muligheten til å forklare sin situasjon Det er samtidig langt færre som er enige i at de får møte veileder når de har behov for det.

Mange av deltakerne i Fafos feltsurvey gir uttrykk for at det er vanskelig å forstå Navs regler og beslutninger. Det kan tenkes at de derfor har et særlig stort behov for å møte veileder personlig, og at dette ligger til grunn for misnøyen ved å ikke få møte veileder når man har behov for det. Det er også færre som opplever at det er enkelt å få kontakt med Nav eller å klage til Nav dersom man ønsker det. Her er det samtidig verdt å merke

seg det også i Navs personbrugerundersøkelse er mange som synes det er vanskelig å få kontakt med og/eller klage til Nav.

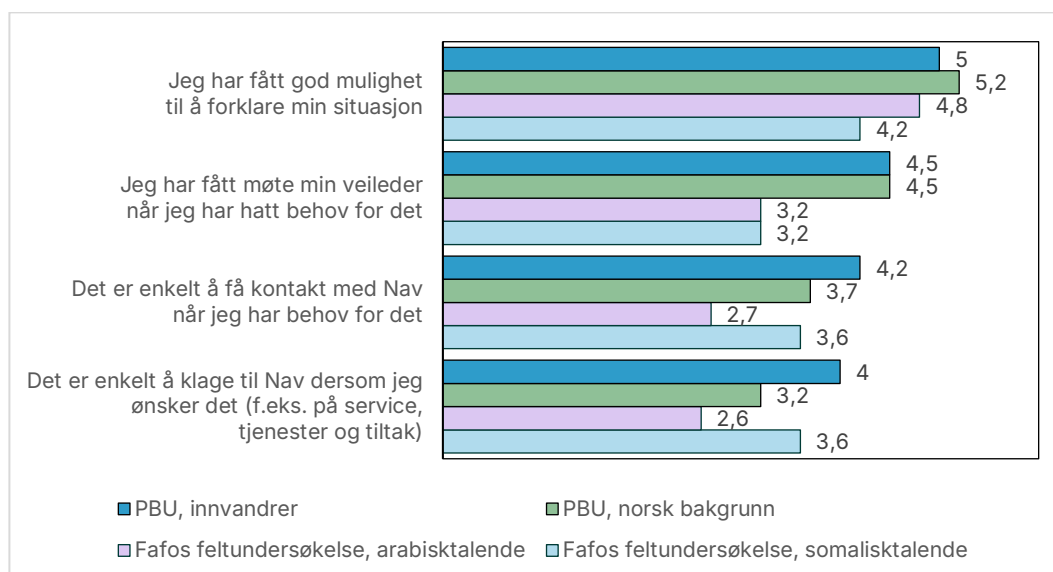
Figur 4.3 Andel som er enige i følgende påstander om kommunikasjonen med Nav. Prosent.



Figur 4.3 illustrerer nok en gang at respondentene i Fafos feltsurvey er mindre fornøyde med kommunikasjonen med Nav enn respondentene i Navs personbrugerundersøkelse. Særlig de to siste spørsmålene viser et gruppespesifikt mønster. Den arabisktalende gruppen synes å være mindre fornøyd med muligheten til å få kontakt med Nav og å klage på vedtak enn den somaliske gruppen. Dessuten viser de to siste spørsmålene også at man ikke fanger opp de særskilte utfordringene som disse gruppene rapporterer om ved å kun se på innvandrede respondenter i Navs personbrugerundersøkelse. For mens respondentene i Fafos feltsurvey altså er særlig misfornøyde med enkelte sider ved kommunikasjonen med Nav, så er innvandrerne i Navs personbrugerundersøkelse i snitt mer fornøyde.

Her er det ingen tegn til at mønstrene vi finner når vi sammenlikner Fafos feltsurvey med Navs personbrugerundersøkelse skyldes brukerprofil, ettersom resultatene fortsatt avviker betydelig når vi kun sammenlikner sosialhjelpssøkere.

Figur 4.4 Hvor enig eller uenig respondentene er i ulike utsagn om kommunikasjonen med Nav. Gjennomsnittsscore på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).



Tabell 4.4 Jeg har fått god mulighet til å forklare min situasjon. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	4,8	6	30	64	100	340
Somalisktalende	4,2	33	5	62	100	154
Alle	4,6	14	22	64	100	511
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	5,1	6	18	76	100	3283
Med innvandrerbakgrunn	5,0	7	16	77	100	1164
Arabisktalende land	5,0	6	14	80	100	78
Somalia	5,0	11	0	89	100	9
Alle	5,1	6	18	76	100	4447
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	4,4	15	28	57	100	352
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,4	13	34	54	100	155
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,8	10	19	71	100	116

Tabell 4.5 Jeg har fått møte veileder når jeg har hatt behov for det. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,2	34	42	24	100	337
Somalisktalende	3,2	53	6	41	100	162
Alle	3,2	40	30	30	100	516
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,5	14	25	61	100	3210
Med innvandrerbakgrunn	4,5	16	24	60	100	1325
Arabisktalende land	4,5	18	18	65	100	103
Somalia	4,5	17	22	61	100	18
Alle	4,5	15	25	61	100	4535
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,0	45	33	23	100	351
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,0	22	33	45	100	175
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,1	24	24	52	100	149

Tabell 4.6 Det er enkelt å få kontakt med Nav når jeg har behov for det. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Total	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	2,7	52	31	17	100	342
Somalisktalende	3,6	41	12	47	100	173
Alle	3,0	48	25	27	100	535
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	3,7	26	38	36	100	11 317
Med innvandrerbakgrunn	4,2	18	32	50	100	5274
Arabisktalende land	4,3	18	28	54	100	349
Somalia	4,7	13	23	64	100	56
Alle	3,9	23	36	41	100	16 591
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	2,8	52	24	24	100	362
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,4	33	37	30	100	459
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,1	23	33	45	100	386

Tabell 4.7 Det er enkelt å klage til Nav dersom jeg ønsker det (f.eks. på service, tjenester og tiltak). Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

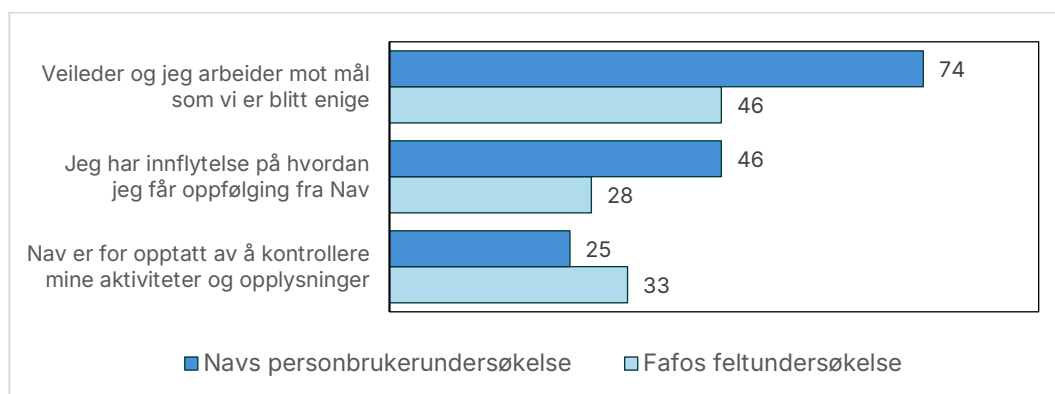
	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	2,6	53	35	13	100	304
Somalisktalende	3,6	43	8	49	100	158
Alle	2,9	50	26	25	100	478
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	3,2	37	39	24	100	6853
Med innvandrerbakgrunn	4,0	22	34	45	100	3392
Arabisktalende land	4,2	19	28	53	100	316
Somalia	4,5	10	39	52	100	52
Alle	3,5	31	37	32	100	10 845
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	2,8	52	25	23	100	331
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,0	49	32	19	100	346
PBU: Med innvandrerbakgrunn	2,9	24	30	46	100	339

4.2 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning har vært en sentral del av Navs oppgaver siden Nav-reformen ble iverksatt i 2006. Et mål med reformen var nettopp at brukerne skulle få større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon. Brukermedvirkning er sentralt for hvordan folk opplever møtet med Nav. Dette gjelder ikke minst personer som mottar behovsprøvede ytelser med aktivitetsplikt, slik mange brukere med personlig oppmøte gjør. Når man er underlagt et til dels inngripende kontroll- og aktiveringsregime er det av desto større betydning at brukerne opplever at de har hatt en viss innflytelse på hva slags oppfølging man får. Et annet element i brukermedvirkning, er forventningen om at tilbudet blir bedre dersom brukeren selv kan påvirke. Dette knyttes både til en antakelse om at medvirkning kan øke brukernes motivasjon for å delta i ulike tiltak, og at tiltakene blir mer treffsikre dersom de som skal delta i dem selv kan velge mellom de aktivitetene som er tilgjengelige.

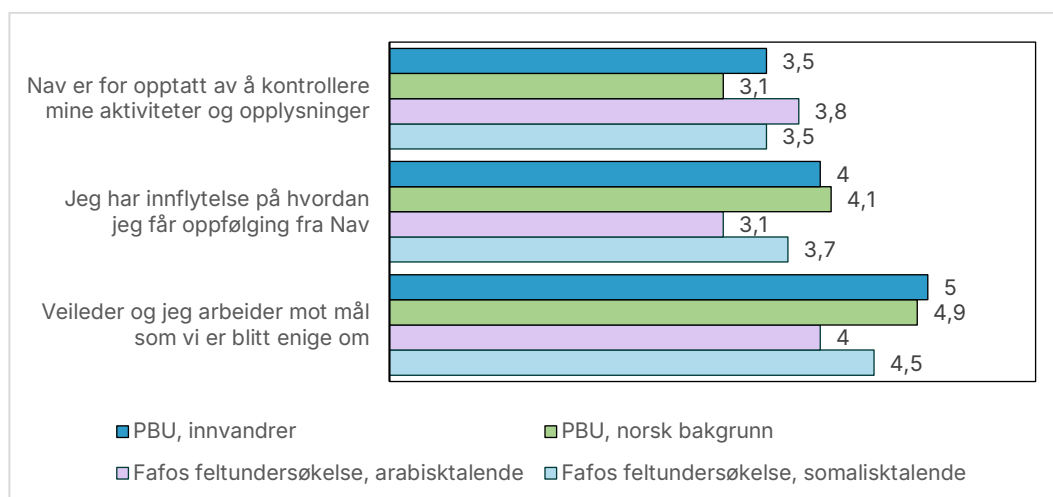
Figur 4.5 viser andelen som er enige, de som svarer 5 eller 6 på en skala fra 1 til 6) i påstander om egen brukermedvirkning i oppfølgingen. Nok en gang viser resultatene at respondentene i Fafos feltsurvey er betydelig mindre fornøyde enn det som kommer fram i Navs personbrukerundersøkelse. Bare 46 prosent i Fafos feltsurvey er enige i utsagnet om at «veileder og jeg arbeider mot mål som vi er blitt enige om», mot 74 prosent i Navs personbrukerundersøkelse. Og bare 28 prosent er enige i at de har innflytelse på hvordan de får oppfølging fra Nav, mot 46 prosent i Navs personbrukerundersøkelse. Samtidig er 33 prosent er enige i at «Nav er for opptatt av å kontrollere mine aktiviteter og opplysninger», mot 25 prosent i Navs personbrukerundersøkelse.

Figur 4.5 Andel som er enige i følgende påstander om brukermedvirkning



I figur 4.6 viser vi de samme svarene presentert som gjennomsnittsscore fordelt på grupper i feltsurveyen og Navs personbrukerundersøkelse. Denne figuren bekrefter at deltakerne i Fafos feltsurvey er mindre fornøyde med sin mulighet for brukermedvirkning enn deltakerne i Navs personbrukerundersøkelse, og nok en gang er de arabisktalende i snitt mindre fornøyde enn de somalisktalende. Videre bekrefter figuren at når det gjelder de to første spørsmålene ville vi ikke funnet det samme mønsteret ved kun å se på innvandrede brukere i Navs personbrukerundersøkelse. Når det gjelder det tredje – om at Nav er for opptatt av å kontrollere aktiviteter og opplysninger – er mønsteret mer likt. Her er det også verdt å merke seg at resultatene blir mer sammenfallende når vi bare ser på sosialhjelpsmottakere i begge undersøkelsene, noe som tyder på at brukerprofil spiller en viktig rolle for misnøye rundt Navs kontrollfunksjon (se tabell 4.10).

Figur 4.6 Hvor enig eller uenig man er i ulike utsagn om brukermedvirkning. Gjennomsnitt på en skala fra 1 (Helt uenig) til 6 (Helt enig)



Tabell 4.8 Veileder og jeg arbeider mot mål som vi er blitt enige om. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	4,0	18	46	36	100	333
Somalisktalende	4,5	27	7	66	100	153
Alle	4,1	21	34	46	100	503
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	5,0	7	19	74	100	3120
Med innvandrerbakgrunn	4,9	9	18	74	100	1108
Arabisktalende land	4,9	7	24	69	100	72
Somalia	5,2	10	0	90	100	10
Alle	5,0	8	19	74	100	4228
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,8	24	40	36	100	346
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,3	17	27	56	100	147
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,7	16	20	65	100	110

Tabell 4.9 Jeg har innflytelse på hvordan jeg får oppfølging fra Nav. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						

	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Arabisktalende	3,1	29	53	17	100	330
Somalisktalende	3,7	41	8	51	100	160
Alle	3,3	33	39	28	100	507
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,1	18	36	46	100	2967
Med innvandrerbakgrunn	4,0	20	36	45	100	1061
Arabisktalende land	3,9	16	48	36	100	73
Somalia	3,9	23	31	46	100	13
Alle	4,0	19	36	46	100	4028
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,2	36	42	22	100	345
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,5	29	44	27	100	155
PBU: Med innvandrerbakgrunn	3,7	25	42	34	100	98

Tabell 4.10 Nav er for opptatt av å kontrollere mine aktiviteter og opplysninger. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,8	13	62	26	100	335
Somalisktalende	3,5	47	4	49	100	155
Alle	3,7	24	43	33	100	510
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	3,1	42	37	21	100	9464
Med innvandrerbakgrunn	3,5	32	35	33	100	4432
Arabisktalende land	3,8	27	31	42	100	304
Somalia	3,6	35	23	42	100	48
Alle	3,2	39	36	25	100	13896
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,5	24	49	27	100	349
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,2	30	43	27	100	394
PBU: Med innvandrerbakgrunn	3,7	29	33	39	100	329

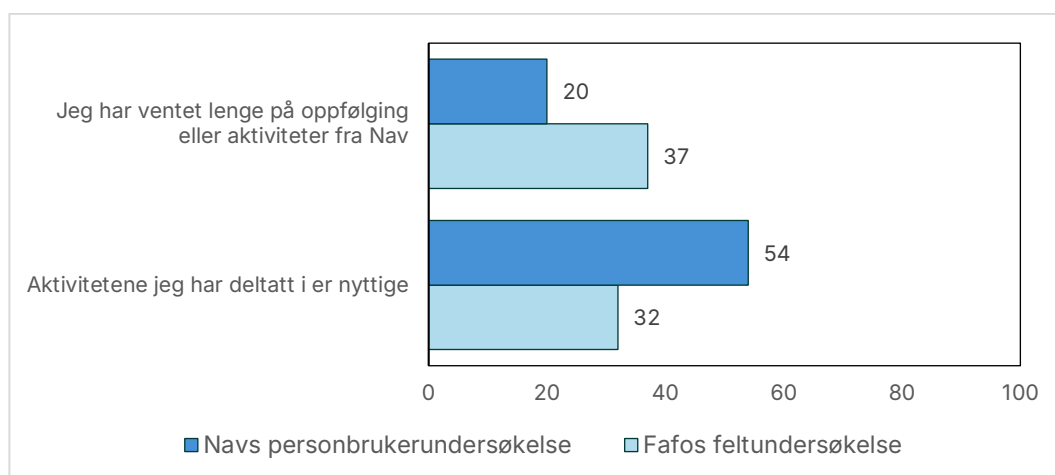
4.3 Opplevelse av kvalitet i tjenestene

Brukere med personlig oppmøte på Nav-kontorene er ofte underlagt ulike former for aktivitetsplikt, og de mottar opplæring eller oppfølging som typisk har til hensikt å bidra til

økt selvhjelpenhet. Dette gjelder ikke minst mange innvandrere. Tidligere forskning har imidlertid pekt på at mange av Navs opplæringstilbud er dårlig tilpasset innvandrede brukere. Dette gjelder særlig for de som sliter med dårlige norsksferdigheter og lite formelle kvalifikasjoner (Friberg & Elgvin, 2016). Dersom brukerne heller ikke opplever at tjenestene er nyttige eller fører fram til et ønsket mål, kan vi anta at dette går ut over brukernes generelle opplevelse av tillit til Nav som institusjon. Vi har derfor stilt spørsmål om brukerne opplever at tjenestene og oppfølgingen de mottar er nyttig. Kvalitet handler også om man får hjelpen man opplever at man trenger når man trenger det. Vi har derfor også spurt om de har ventet lenge på å motta oppfølging eller aktiviteter.

Tabell 4.11 viser graden av enighet i to utsagn om opplevd nytte og om man har ventet lenge. Nok en gang kommer det tydelig fram at respondentene i Fafos feltsurvey er betydelig mindre positive enn det som kommer fram i Navs personbrugerundersøkelse. Kun 32 prosent i Fafos feltsurvey er enige i at aktivitetene de har deltatt i er nyttige, mot 54 prosent i Navs personbrugerundersøkelse. Videre er 37 prosent enige i at de «har ventet lenge på oppfølging eller aktiviteter fra Nav», mot 20 prosent i Navs personbrugerundersøkelse.

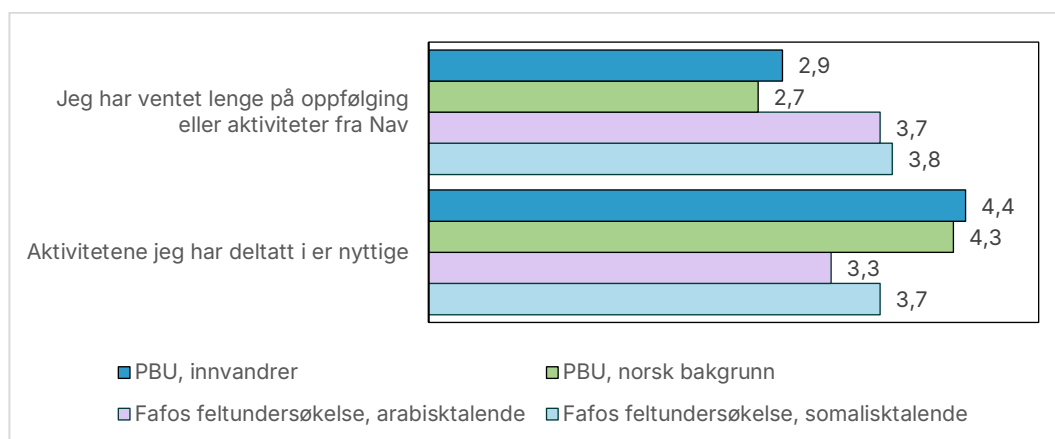
Figur 4.7 Andel som er enige i to påstander om nytte og ventetid i oppfølgingen fra Nav. Prosent.



Når vi i figur 4.8 viser svarene på de samme spørsmålene som gjennomsnittsscore på en skala fra 1 til 6, og skiller mellom ulike grupper i begge undersøkelsene, bekreftes dette mønsteret.

Det er ingen vesentlige forskjeller mellom de somalisktalende og arabisktalende brukerne i Fafos feltsurvey, selv om de arabisktalende brukerne svarer noe mindre positivt enn de somalisktalende. Det er også små forskjeller i Navs personbrugerundersøkelse, selv om de innvandrede brukerne svarer litt mer positivt. Dette gjelder også når vi bare ser på innvandrere fra Somalia og arabisktalende land. Nok en gang ser vi altså at de negative erfaringene som fanges opp i Fafos feltsurvey ikke kommer til syne når vi ser på innvandrerbakgrunn i Navs personbrugerundersøkelse.

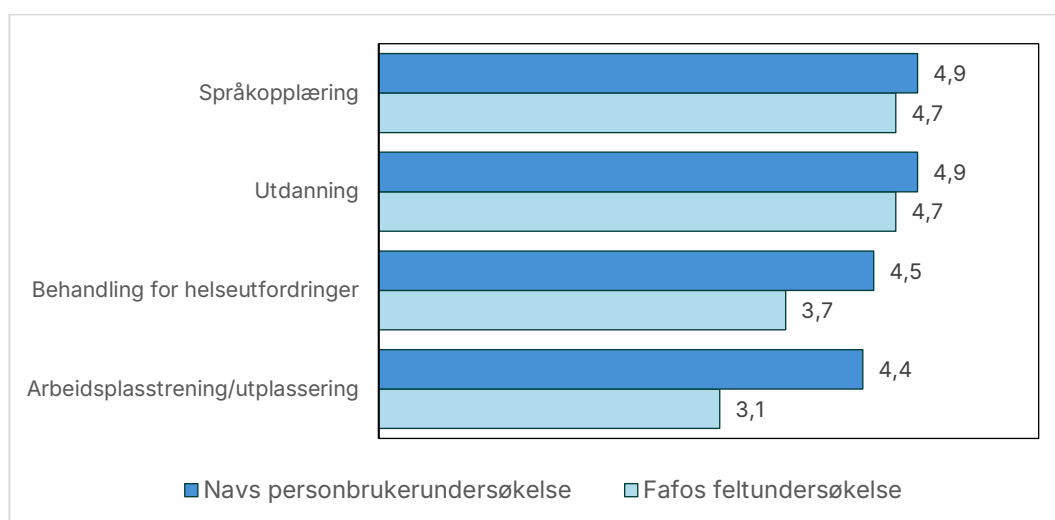
Figur 4.8 I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om oppfølgingen fra Nav, på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).



Spørsmålet over handlet om aktiviteter generelt, men er brukerne like fornøyde eller misfornøyde med alle typer aktiviteter? Figur 4.9 viser brukernes vurderinger av bestemte aktiviteter. Ettersom antallet som har mottatt hver type aktivitet blir lite når vi ser på én aktivitet av gangen, har vi valgt å ikke bryte utvalget ned på språkgrupper, men bare sammenlikne Fafos feltsurvey med Navs personbrugerundersøkelse.

Resultatene viser at brukerne er mest fornøyde med utdanning og språkopplæring. Dette gjelder i begge undersøkelsene, og det er små forskjeller mellom feltsurveyen og Navs personbrugerundersøkelse. Når vi ser på behandling for helseutfordringer – og i særdeleshet på arbeidstrening og utplassering – er mønsteret annerledes. Her ser vi at deltakerne i Fafos feltsurvey opplever aktivitetene som langt mindre nyttige. En sannsynlig forklaring er at arbeidstrening og utplassering er dårlig tilpasset behovene til innvandrede brukere som har lite formell kompetanse og dermed lengre vei til jobb, mens utdanning og språkopplæring i større grad oppleves som relevant og nyttig. Årsakene til at deltakerne er mindre fornøyde med behandling for helseutfordringer er derimot vanskeligere å vurdere.

Figur 4.9 I hvilken grad opplever brukerne at bestemte aktiviteter har vært nyttig for dem. Gjennomsnitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).



Tabell 4.11 Aktivitetene jeg har deltatt i er nyttige. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,3	31	44	25	100	268
Somalisktalende	3,7	40	10	50	100	115
Alle	3,4	34	34	32	100	398
Navs personbrakerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,3	17	32	52	100	2290
Med innvandrerbakgrunn	4,4	15	28	57	100	1028
Arabisktalende land	4,3	15	29	56	100	73
Somalia	4,6	20	7	73	100	15
Alle	4,3	16	30	54	100	3318
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,4	39	39	22	100	275
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,8	26	35	39	100	126
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,2	19	27	55	100	97

Tabell 4.12 Jeg har ventet lenge på oppfølging eller aktiviteter fra Nav. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent

	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,7	22	48	30	100	336
Somalisktalende	3,8	38	11	51	100	157
Alle	3,7	27	36	37	100	510
Navs personbrakerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	2,7	55	26	19	100	3207
Med innvandrerbakgrunn	2,9	49	29	23	100	1289
Arabisktalende land	3,1	42	33	24	100	99
Somalia	2,7	53	29	18	100	17
Alle	2,8	53	27	20	100	4496
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,6	28	37	35	100	346
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,5	36	29	35	100	171
PBU: Med innvandrerbakgrunn	3,1	44	29	27	100	140

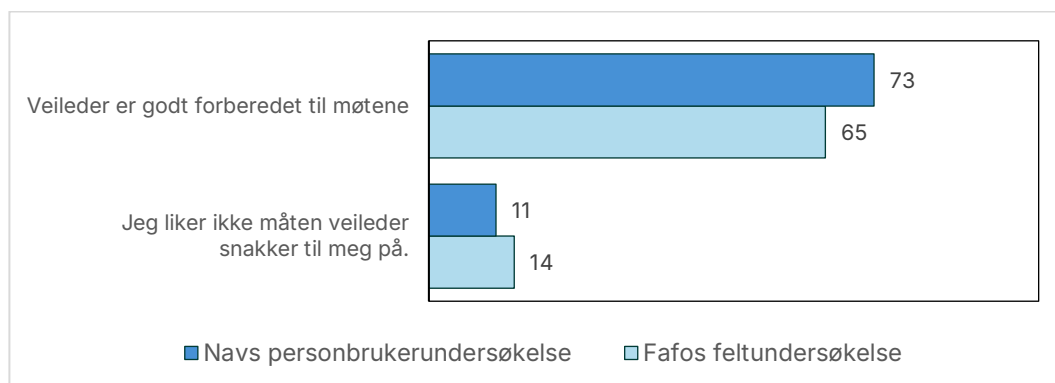
4.4 Tilfredshet med veileder

Så langt har vi sett på det vi kan kalle systemrelaterte sider ved forholdet mellom brukere og Nav, som informasjonsflyt, brukermedvirkning og aktivitetsregime. En viktig del av kontakten med Nav foregår imidlertid som personlig kommunikasjon mellom brukere og veileder, spesielt for de brukerne vi har vært opptatt av fange opp i denne undersøkelsen. I det følgende vil vi derfor se spesifikt på hvordan brukerne opplever den personlige relasjonen til veileder. Figur 4.91 viser andel som er enige i to påstander om veileder i de to undersøkelsene, nemlig «Jeg liker ikke måten veileder snakker til meg på» og «veileder er godt forberedt til møtene». Mens det første utsagnet handler om opplevelsen av å bli møtt med respekt, handler det andre om en vurdering av veileders kompetanse og arbeidsinnsats.

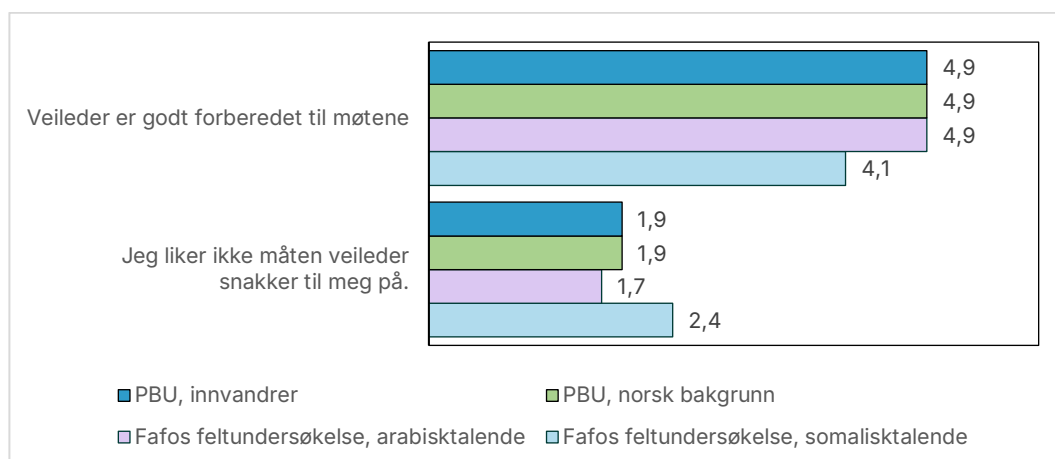
Her finner vi små forskjeller mellom deltakerne i Fafos feltsurvey og Navs personbrakerundersøkelse, selv om de førstnevnte synes å være litt mindre positive. Sammenliknet med spørsmålene om de mer systemorienterte sidene ved relasjonen til Nav, svarer brukerne langt mer positivt når det gjelder vurderingen av den enkelte veileder. I begge undersøkelsene er det bare et mindretall som eksplisitt misliker måten veileder snakker til dem på, og de fleste synes veilederne virker godt forberedt til møtene.

Når vi i figur 4.11 skiller mellom ulike grupper og viser resultatene i form av gjennomsnittsscore på en skala fra 1 til 6, kommer det imidlertid fram at den somaliske gruppen er betydelig mindre fornøyd med veilederne. Mens de arabisktalende respondentene i Fafos feltsurvey svarer omtrent likt som respondentene i Navs personbrakerundersøkelse – som igjen svarer helt likt uavhengig av om de er innvandrere eller ikke – så skiller den somalisktalende gruppen i Fafos feltsurvey seg tydelig ut ved å være mer negativ til veilederne.

Figur 4.10 Andel som er enige i to påstander om veileder. Bare brukere som har hatt møter med veileder. Prosent.

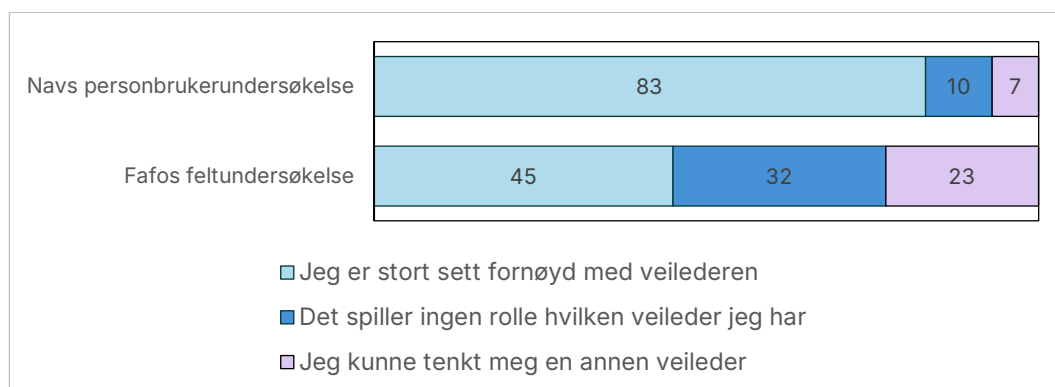


Figur 4.11 I hvilken grad er brukerne enige eller uenige i to ulike påstander om veileder. Gjennomsnitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Prosent.



Vi fulgte opp med å spørre brukerne om hvilket av følgende tre utsagn som passet best for deres syn på egen veileder: «Jeg er stort sett fornøyd med veilederen», «Det spiller ingen rolle hvilken veileder jeg har» og «Jeg kunne tenkt meg en annen veileder». Som det kommer fram i figur 4.12 ønsker deltakerne i Fafos feltsurvey seg i langt større grad en annen veileder. Mens 83 prosent i Navs personbrugerundersøkelse oppgir at de stort sett er fornøyd med veilederen, er det bare 45 prosent i Fafos feltsurvey som oppgir det samme. Ut ifra tabell 4.15, hvor tallene er brutt ned på flere undergrupper, er det tydelig at dette mønsteret ikke fanges opp verken ved å se på innvandrerbakgrunn eller brukerprofil i Navs personbrugerundersøkelse.

Figur 4.12 Hvilket av tre utsagnene om veileder passer best? Prosent



Tabell 4.13 Jeg liker ikke måten veileder snakker til meg på. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	1,7	85	6	10	100	338
Somalisktalende	2,4	67	8	25	100	146
Alle	2,1	79	6	14	100	501
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	1,9	80	9	11	100	3164
Med innvandrerbakgrunn	1,9	78	11	11	100	1090
Arabisktalende land	1,6	82	13	6	100	72
Somalia	1,6	80	20	0	100	10
Alle	1,9	80	10	11	100	4254
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	1,9	79	6	15	100	347
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	2,17	70	17	13	100	145
PBU: Med innvandrerbakgrunn	1,9	78	9	12	100	106

Tabell 4.14 Veileder er godt forberedt til møtene. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snitt-score	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	4,9	5	27	68	100	332
Somalisktalende	4,1	30	14	56	100	145
Alle	4,7	13	23	65	100	490
Navs personbrugerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,9	8	21	72	100	3174
Med innvandrerbakgrunn	4,9	8	19	72	100	1125
Arabisktalende land	4,9	7	20	74	100	76
Somalia	5,0	10	10	80	100	10
Alle	4,9	8	20	72	100	4299
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	4,6	14	23	64	100	340
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,3	17	26	57	100	151
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,7	10	27	63	100	114

Tabell 4.15 Tenk på den veilederen du har hatt mest kontakt med. Hvilken påstand er du mest enig i? Prosent.

	Stort sett fornøyd med veileder	Spiller ingen rolle hvilken veileder	Kunne tenkt meg en annen veileder	Alle	n
Fafos feltundersøkelse					
Arabisktalende	43	37	19	100	337
Somalisktalende	50	19	31	100	153
Alle	45	32	23	100	507
Navs personbrugerundersøkelse					
Uten innvandrerbakgrunn	85	9	7	100	3122
Med innvandrerbakgrunn	75	14	9	100	1102
Arabisktalende land	72	19	10	100	74
Somalia	67	33	0	100	9
Alle	83	10	7	100	4224
Kun mottakere av sosialhjelp					
Fafos feltundersøkelse	43	31	26	100	351
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	74	11	15	100	144
PBU: Med innvandrerbakgrunn	75	15	11	100	114

4.5 Hvem har de dårligste brukererfaringene?³

I dette kapittelet har vi sett at de somalisk- og arabisktalende brukerne med personlig oppmøte ved tre Nav-kontorer i Oslo har betydelig dårligere brukererfaringer enn flertallet i Navs personbrugerundersøkelse. Samtidig så vi i kapittel tre at denne gruppen også skiller seg fra gjennomsnittet av andre brukere langs en rekke dimensjoner. Her vil vi trekke fram fire ulike forklaringer knyttet til egenskaper ved brukerne som kan bidra til å forklare hvorfor de opplever møtet med Nav som mer negativt.

Den første forklaringen er knyttet til språkferdigheter. I litteraturen om innvandreres møter med offentlige institusjoner løftes språkbarrierer fram som en helt sentral utfordring både for å oppnå effektiv kommunikasjon, gode brukermøter og forventede resultater av offentlig innsats (se f.eks. Tumlin & Zimmermann, 2003). Språklige og kulturelle barrierer, manglende kunnskap om det offentlige systemet, samt et forvaltningsspråk som kan være krevende å forstå, vil redusere kvaliteten på kommunikasjonen (Djuve & Kavli, 2015; Dahle & Ryssevik, 2011). I Fafos feltsurvey rapporterte 44 prosent av de somalisktalende og 35 prosent av de arabisktalende brukerne at det var vanskelig å gjøre seg forstått på norsk. Det er ikke utenkelig at brukere med *svake norskferdigheter* vil være mer tilbøyelige til å ha dårlige brukererfaringer enn de som har bedre norskferdigheter.

³ Deler av teksten i dette avsnittet er sammenfallende med teksten i Andresen m.fl. (2023).

Den andre forklaringen handler om lite utdanning. Flere studier har vist at Nav har manglet effektive virkemidler for å bistå innvandrere med å skaffe seg den formelle kompetansen som trengs i norsk arbeidsliv (Djuve mfl., 2015; Malmberg-Heimonen mfl., 2019; Djuve & Tronstad, 2011). Navs aktiveringspolitikk er tilpasset en befolkning som har gått igjennom det ordinære norske utdanningssystemet, mens opplæringstilbudet til voksne som mangler grunnskole, har vist seg å være lite effektivt (Hardoy & Zhang, 2010; Djuve & Tronstad, 2011; Malmberg-Heimonen mfl., 2019; NOU 2017: 2). For deltakere som er avhengige av inntektssikring fra det offentlige, stilles det krav om deltakelse i opplærings- og kvalifiseringstiltak. Hvis disse aktivitetene ikke oppleves som relevante og effektive, er det rimelig å anta at det vil påvirke brukernes vurdering av Nav negativt. Det er derfor nærliggende å tenke seg at brukere med *lite utdanning* vil være mer tilbøyelige til å rapportere om dårlige brukererfaringer enn brukere med mer utdanning. Mens bare 13 prosent i Navs ordinære brukerundersøkelse oppgir at de ikke har fullført videregående skole, gjelder dette 31 prosent av de arabisktalende og 60 prosent av de somalisktalende respondentene i Fafos feltsurvey.

Den tredje forklaringen er knyttet til brukerprofil. Fordi mange innvandrere har sammensatte utfordringer og begrenset opptjeningstid i ordinære ytelser, er det flere i innvandrerbefolkningen som er avhengig av behovsprøvde ytelser. Innvandrere er sterkt overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp, og sosialhjelpsmottakere er i langt større grad enn andre brukere underlagt et kontrollregime knyttet til behovsprøving og aktivitetsplikt. Vi forventer derfor at *brukere som har søkt om sosialhjelp*, vil være mer tilbøyelige til å rapportere om dårlige brukererfaringer. Blant deltakerne i Fafos feltsurvey er det en betydelig overvekt av personer som oppga at deres siste søknad til Nav var en søknad om sosialhjelp. Blant brukerne uten innvandrerbakgrunn i den ordinære brukerundersøkelsen gjaldt dette bare et lite mindretall.

Den fjerde forklaringen handler om sosial tillit. Dersom man er sosialisert inn i et samfunn der man ikke kan stole på fremmede, og der offentlige ansatte forbindes med korrupsjon og undertrykkelse, kan det være vanskelig å opparbeide tillit til Nav og til de ansatte man møter der. Vi forventer derfor at *brukere som har lav sosial tillit*, vil være mer tilbøyelige til å rapportere om dårlige brukererfaringer. Sosial tillit måles gjerne med et enkelt spørsmål om hvorvidt man mener at folk flest er til å stole på, eller om man ikke kan være forsiktig nok i møte med andre mennesker. (Andresen mfl., 2023) Svarene i feltsurveyen og personbrukerundersøkelsen viser at det er store forskjeller i hva de ulike gruppene svarer. Særlig den somaliske gruppen oppgir å ha svært lite tillit til fremmede. På en skala fra 0 til 10 scorer de i snitt 1,4 sammenliknet med 5,8 blant de arabisktalende respondentene og 6,6 blant brukerne uten innvandrerbakgrunn i personbrukerundersøkelsen.

For å undersøke i hvilken grad disse faktorene påvirker innvandrede brukeres opplevelser av møtet med Nav, har vi gjennomført en enkel regresjonsanalyse (se tabell 4.16). Som avhengig variabel har vi laget en indeks som summerer opp respondentenes svar på hvorvidt de er enige eller uenige i sju ulike påstander om brukererfaringer i Nav. Respondentene svarte på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig), men vi har siden standardisert svarene slik at påstander som gir en positiv vurdering av relasjonen med Nav, teller positivt, mens påstander som gir en negativ vurdering, teller negativt. Indeksen består dermed av en additiv 35-punkts skala, fra de som har svart mest mulig

negativt på alle spørsmål, til de som har svart mest mulig positivt på alle spørsmål, og gir et samlet mål på brukernes opplevelse av kontakten med Nav.

Deretter har vi introdusert seks ulike uavhengige variabler. For å måle betydningen av språkforståelse skiller vi mellom de som oppgir at de forstår alt eller ganske mye norsk når de snakker med noen, og de som oppgir at de forstår lite eller ingenting. For å måle betydningen av utdanning skiller vi mellom de som har fullført videregående utdanning, og de som ikke har det. Brukerprofil måles ved hvorvidt de mottar sosialhjelp, og tillit måles som respondentenes score fra 1 til 10 på spørsmålet om hvorvidt de synes at folk flest er til å stole på. I tillegg til disse fire variablene har vi lagt inn kontrollvariabler for kjønn og hvorvidt deres siste søknad ble innvilget. Vi antar at søknadsutfall har betydning for fornøydhet. I tillegg kontrollerer vi for botid, i betydningen av hvorvidt de ble bosatt i Norge før eller etter 2009. Grunnen til dette er at botid kan ha betydning for hvordan innvandrere opplever møtet med offentlige myndigheter og hva slags forventninger de har til offentlige tjenester.

I regresjonsanalysen brukes bare data fra feltsurveyen. Vi kan derfor bare si noe om hvordan de ulike faktorene påvirker brukererfaringer innad i denne brukergruppen – ikke om de forklarer forskjellen fra den generelle brukerbefolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette er imidlertid forhold der våre innvandrede brukergrupper skiller seg markant fra øvrige brukere. Vi kan derfor anta at dersom språkferdigheter, utdanningsnivå, brukerprofil og tillit viser seg å ha stor betydning for deres brukeropplevelser, kan disse faktorene også forklare noe av hvorfor de skiller seg fra øvrige brukere.

Tabell 4.16 Lineær regresjonsanalyse. Indeks over brukererfaringer som avhengig variabel. n = 498.
Avhengig variabel: Positive (+) eller negative (-) erfaringer i møte med Nav

Uavhengige variabler	B
Språkforståelse: Forstår alt eller ganske mye norsk når de snakker	2,88***
Utdanning: Har ikke fullført VGS	-0,962
Brukerprofil: Mottar sosialhjelp	-1,945**
Sosial tillit: Score (0-10) om folk flest er til å stole på	0,353***
Kontrollvariabler:	
Bosatt etter 2009	1,108
Siste søknad innvilget	3,318***
Kvinne	0,255
Konstantledd	+10,357***
R2	0,169

Signifikansnivå: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; *** = $p < .001$

Resultatene fra regresjonsanalysen viser at disse forklaringsvariablene er tydelig forbundet med brukernes opplevelser i møte med Nav. De som oppgir at de forstår alt eller ganske mye når de snakker med noen på norsk, scorer i gjennomsnitt 2,9 poeng høyere på vår indeks, enn de som oppgir at de forstår lite eller ingenting, alt annet likt. Vi kan

dermed bekrefte antakelsen om at dårlige norskferdigheter øker risikoen for å ha dårlige brukererfaringer i møte med Nav. Å motta sosialhjelp (som indikasjon på brukerprofil) har også betydning – i snitt scorer de om lag 2 poeng lavere på indeksen enn de som ikke mottar sosialhjelp – alt annet likt. Brukernes sosiale tillit synes også å ha sammenheng med brukernes erfaringer med Nav. For hvert poeng opp på tillitsskalaen fra 0 til 10 øker gjennomsnittscoren på indeksen over opplevelser med Nav med 0,35 poeng. Forskjellen fra topp og bunn i skalaen utgjør dermed 3,5 poeng på vår skala. Eller sagt på en annen måte: Jo mer enig du er i at folk flest er til å stole på, jo mer sannsynlig er det at du er fornøyd med Nav.

Når det gjelder utdanning, ser det ut til at de som har fullført videregående skole, i gjennomsnitt scorer 0,9 poeng høyere enn de som ikke har fullført videregående skole, når vi tar hensyn til alle de andre faktorene, men denne effekten er ikke signifikant. Det betyr at vi ikke med noen grad av sikkerhet kan si at denne effekten skyldes tilfeldigheter. Det betyr ikke at utdanning er uten betydning som en mer bakenforliggende variabel. Personer med lite utdanning snakker imidlertid oftere dårlig norsk, mottar oftere sosialhjelp og scorer lavere på tillit, og våre analyser tyder på at det er disse forholdene som har en direkte effekt på opplevelsen i møte med Nav, snarere enn mangelen på utdanning i seg selv. Til slutt: Når vi ser på betydningen av våre tre kontrollvariabler, ser vi at botid ikke har noen signifikant betydning for brukernes opplevelser i møte med Nav. Hvorvidt man fikk siste søknad innvilget har derimot som forventet stor betydning, mens kjønn ikke har noen betydning for hvordan man opplever kontakten med Nav.

4.6 Oppsummering

Innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorer har betydelig dårligere brukererfaringer enn flertallet av respondentene i Navs ordinære personbrukerundersøkelse. Dette gjelder særlig i spørsmål om brukermedvirkning og opplevelse av kvalitet i tjenestene, men også til en viss grad i opplevelsen av kommunikasjonen med Nav, og i den personlige relasjonen til veilederen.

At denne gruppen har betydelig dårligere brukeropplevelser enn andre, fanges ikke opp i Navs personbrukerundersøkelse. Der er innvandrere faktisk gjennomgående mer fornøyd enn innfødte brukere. Langs noen av spørsmålene ser vi at Navs personbrukerundersøkelse i større grad fanger opp disse erfaringene når vi tar hensyn til brukerprofil, ved å bare se på de som har søkt om sosialhjelp. Dette gjelder imidlertid ikke alle spørsmål, og antallet sosialhjelpssøkere i Navs personbrukerundersøkelse er lavt. Heller ikke ved å bare se på innvandrere fra Somalia og arabisktalende land i Navs personbrukerundersøkelse fanger vi opp disse mønstrene. Dette skyldes delvis at også disse landgruppene i Navs personbrukerundersøkelse svarer langt mer positivt enn respondentene i Fafos feltsurvey, og delvis at særlig den somaliske gruppen er svært dårlig representert i Navs personbrukerundersøkelse. Dette tyder på at Fafos feltsurvey har fanget opp en brukergruppe som er dårlig representert i Navs personbrukerundersøkelse.

Analysene viser også noen forskjeller mellom de to gruppene i Fafos feltsurvey som er vanskelig å tolke entydig. Når vi sammenlikner gjennomsnittscore på vurderingsspørsmålene fra 1 til 6, ser det ut som det er de arabiskspråklige brukerne som har de dårligste erfaringene. Unntaket er vurderingene av forholdet til de individuelle veilederne,

der de somaliskspråklige brukerne er mindre fornøyde. Hvis vi derimot bare ser på andelen som eksplisitt sier at de er misfornøyde med ulike sider ved forholdet til Nav, slik det framgår i tabellene i dette kapittelet, er det de somaliskspråklige brukerne som helt klart er mest misfornøyde på de fleste spørsmålene. Dette tilsynelatende motstridende mønsteret er knyttet til hvordan de ulike gruppene bruker skalaen. Mens de arabisk-språklige brukerne – i likhet med respondentene i Navs personbrugerundersøkelse – plasserer seg langs hele skalaen fra 1 til 6, er de somaliskspråklige respondentene mer tilbøyelige til å bruke ytterpunktene, mens færre bruker midtpartiet. Dette kan tolkes substansielt – som en indikasjon på at det i den somaliske gruppen faktisk er flere som enten har svært dårlige eller svært gode erfaringer. Eller det kan tolkes metodisk, for eksempel at det faller mer naturlig for somaliskspråklige respondenter å svare på slike graderte spørsmål ved å bruke ytterpunktene av språklige eller kulturelle årsaker. Denne typen forskjeller med tanke på hvordan man forholder seg til ulike svarkategorier er også dokumentert i annen forskning (Djuve m.fl. 2009)

Årsaken til at somalisk- og arabiskspråklige brukere med personlig oppmøte har langt mer negative brukererfaringer enn gjennomsnittet av Navs øvrige brukere er sammensatt. Våre funn peker imidlertid i retning av tre særlig viktige faktorer. For det første synes brukererfaringer å være forbundet med språkforståelse, i betydningen at brukere med svake norskferdigheter opplever kontakten med Nav som mer negativ enn brukere med gode norskferdigheter. For det andre er det forbundet med brukerprofil, i betydningen at personer som har søkt eller mottatt sosialhjelp opplever møtet med Nav som mer negativt enn personer som ikke har søkt eller mottatt sosialhjelp. For det tredje er det sannsynlig at grunnleggende sosial tillit spiller en rolle, i betydningen at brukere som har i lav tillit til fremmede rapporterer om dårligere brukererfaringer enn personer som i større grad stoler på fremmede. En nærliggende forklaring er at personer som har med seg kulturelle erfaringer som resulterer i lavere tillit til fremmede, for eksempel fra krig, forfølgelse eller korrupsjon i hjemlandet har større utfordringer med å inngå i gode brukerrelasjoner med Nav. Her må vi imidlertid ta høyde for at årsaksretningen kan virke andre veien, ettersom dårlige brukererfaringer i Nav kan tenkes å påvirke folks generelle tillit til fremmede i negativ retning.

5 Tillit til Nav

Mens sosial tillit refererer til tilbøyeligheten til å stole på fremmede, handler institusjonell tillit om å stole på politiske og offentlige samfunnsinstitusjoner. Mens sosial tillit gjerne beskrives som en generell disposisjon som påvirker hvordan man møter andre mennesker, er institusjonell tillit mer spesifikt knyttet til konkrete institusjoner. Og i motsetning til brukererfaringer – som handler om folks vurderinger av egne erfaringer i møte med konkrete institusjoner – handler institusjonell tillit om forventninger. Brukererfaringer og tillit henger selvsagt sammen, ikke minst ved at dårlige brukererfaringer kan å svekke tilliten, mens gode erfaringer kan virke motsatt. I dette kapittelet skal vi derfor først se på brukernes forventninger til Navs saksbehandling med tanke på etterrettelighet og personvern, samt hvorvidt de tror Nav behandler folk rettferdig uavhengig av bakgrunn. I tillegg vil vi se på brukernes tillit til Nav sammenliknet med deres tillit til andre samfunnsinstitusjoner, og vi vil også undersøke hvordan tilliten til Nav henger sammen med hva slags brukererfaringer man har. Til slutt vil vi se på om de samme faktorene som kunne forklare dårlige brukererfaringer blant somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene også kan forklare hvorfor noen har lav tillit til Nav – eller om det er andre mekanismer som er i spill når det gjelder å bygge opp eller bryte ned tilliten til Nav.

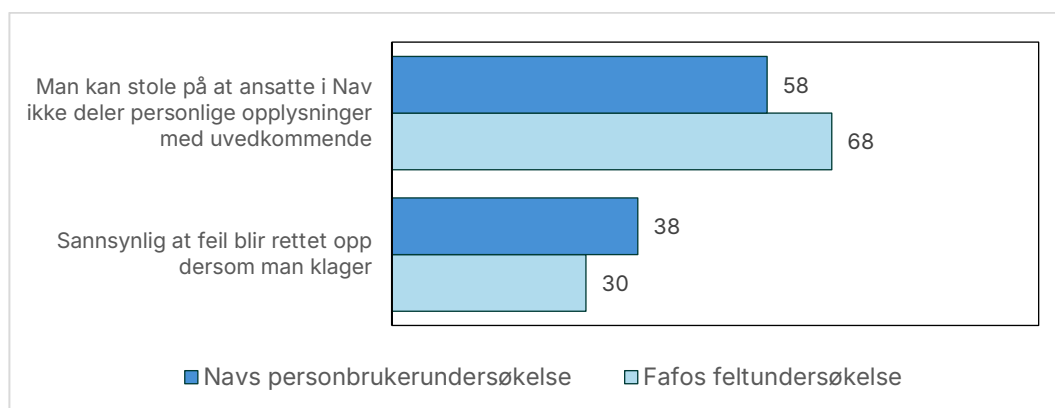
Også i dette kapittelet vil vi sammenlikne resultatene fra Fafos feltsurvey med Navs personbrakerundersøkelse, for å fange opp forskjeller i tilliten til Nav mellom de ulike gruppene. I tabellene vil vi også bryte svarene ned etter ulike grupper innad i hver av undersøkelsene for å vurdere sammenliknbarheten.

5.1 Etterrettelighet, personvern og likebehandling

Nav er underlagt strenge forvaltningsregler, blant annet knyttet til etterrettelighet og personvern. En måte å måle folks institusjonelle tillit til Nav er derfor å spørre om de stoler på at Nav lever opp til disse reglene. Vi ba respondentene tenke seg at en saksbehandler har gjort feil og at de sendte en klage til Nav. Deretter spurte vi hvor sannsynlig de tror det er at problemet ville bli rettet opp, på en skala fra 1 (ikke sannsynlig i det hele tatt) til 6 (svært sannsynlig). Deretter ba vi respondentene si hvor enig eller uenig man var på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) i en påstand om at man kan stole på at ansatte i Nav ikke deler personlige opplysninger med uvedkommende.

Figur 5.1 viser andelen som oppgir at det er sannsynlig at feil blir rettet opp hvis man klager og andelen som er enige i påstanden om at man kan stole på at ansatte i Nav ikke deler personlige opplysninger med uvedkommende (begge definert som svar 5 eller 6 på skalaen fra 1 til 6). Figur 5.2 viser gjennomsnittlig score på skalaen fra 1 til 6 på de samme spørsmålene, etter landbakgrunn i begge undersøkelsene.

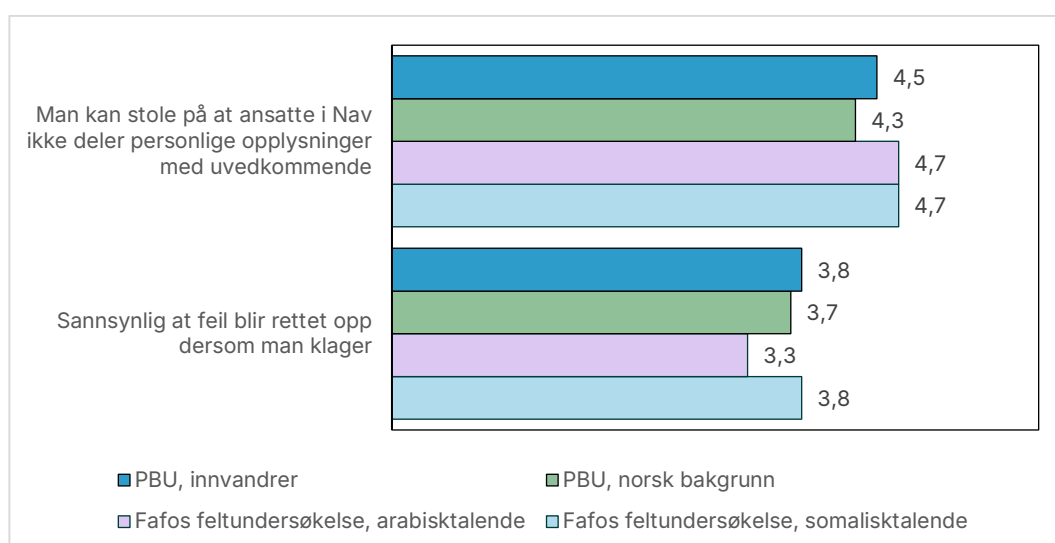
Figur 5.1 Andel som mener det er sannsynlig at feil blir rettet opp dersom man klager og som er enige i at man kan stole på at Nav ikke deler personlige opplysninger med uvedkommende. Prosent.



Figurene viser særlig to ting. For det første har folk langt mindre tillit til Nav når det kommer til å rette opp feil når man klager enn når det gjelder personvern. Bare et mindretall – 30 prosent i Fafos feltundersøkelse og 38 prosent i Navs personbrukerundersøkelse - tror det er sannsynlig at feil blir rettet opp. På dette punktet tyder dermed begge undersøkelsene på lav tillit til Nav. Folk flest har med andre ord lav tillit til at deres rettsvern ivaretas i møte med Nav.

Når det gjelder personvern har folk større tillit. Det er langt flere som gir uttrykk for at man kan stole på at Nav ikke deler personlige opplysninger med uvedkommende, selv om det også er et mindretall som ikke stoler på Nav når det kommer til personvern. For det andre er det lite som tyder på at det er store systematiske forskjeller mellom innvandrere og innfødte når det kommer til tilliten til Nav. De arabisktalende brukerne synes å ha litt lavere tillit til at feil rettes opp, men når det kommer til personvern har respondentene i Fafos feltsurvey faktisk litt mer tillit til Nav enn respondentene i Navs personbrukerundersøkelse hvor innvandrerne nok en gang er mer positivt innstilt enn innfødte.

Figur 5.2 Gjennomsnittlig score på skala fra 1 til 6 på to ulike utsagn om forventninger til Navs saksbehandling



Tabell 5.1 Tenk deg at en saksbehandler har gjort feil og at du klager til Nav. Hvor sannsynlig tror du det er at problemet blir rettet opp? På en skala fra 1 til 6. Prosent.

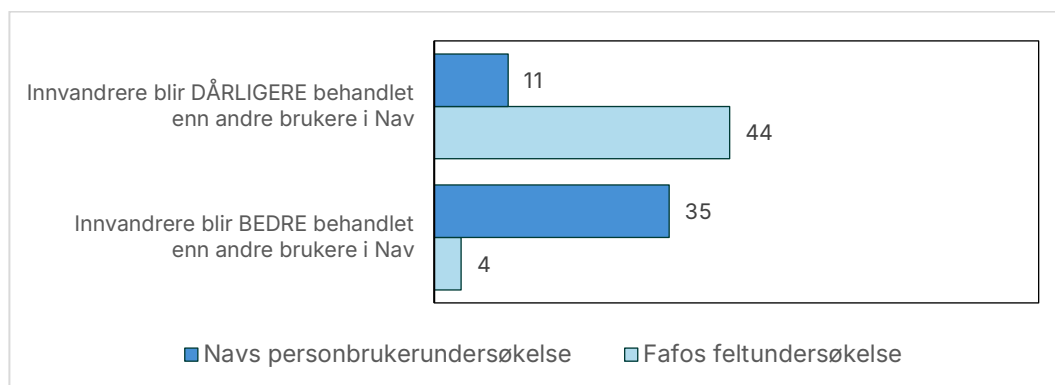
	Snittscore	Ikke sannsynlig 1-2	Middels 3-4	Sannsynlig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,3	30	48	22	100	259
Somalisktalende	3,8	36	17	46	100	132
Alle	3,5	32	38	30	100	411
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	3,7	29	35	36	100	9705
Med innvandrerbakgrunn	3,8	26	33	41	100	4167
Arabisktalende land	3,8	30	28	42	100	261
Somalia	3,3	47	18	34	100	38
Alle	3,7	28	35	38	100	13 872
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,5	35	40	25	100	290
PBU - Uten innvandrerbakgrunn	3,1	43	30	28	100	396
PBU - Med innvandrerbakgrunn	3,6	31	31	39	100	311

Tabell 5.2 Man kan stole på at ansatte i Nav ikke deler personlige opplysninger med uvedkommende. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent

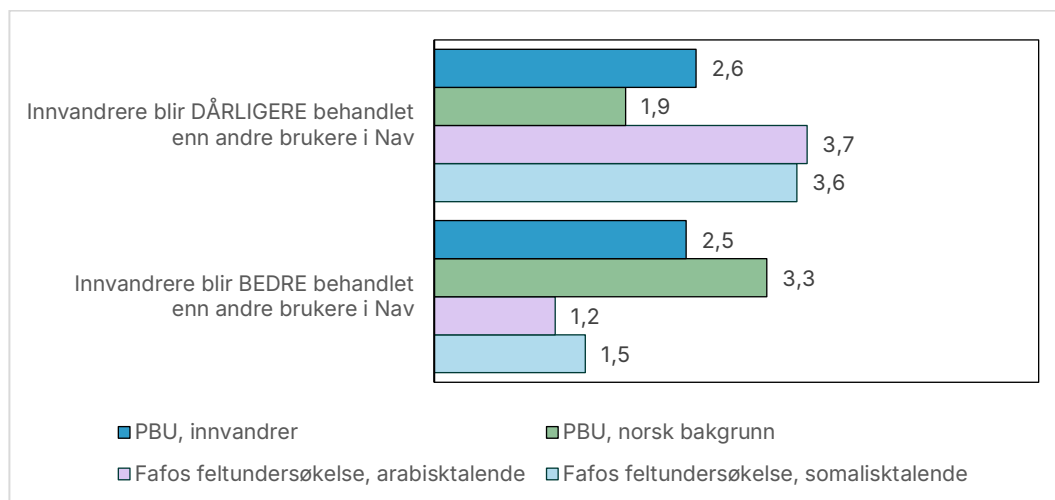
	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig 5-6	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	4,7	9	25	66	100	331
Somalisktalende	4,7	23	4	73	100	129
Alle	4,7	13	19	68	100	480
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	4,3	16	27	57	100	9511
Med innvandrerbakgrunn	4,5	16	25	60	100	4458
Arabisktalende land	4,9	9	21	70	100	314
Somalia	4,5	22	14	63	100	49
Alle	4,4	16	26	58	100	13969
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	4,8	11	18	71	100	325
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,8	28	28	44	100	381
PBU: Med innvandrerbakgrunn	4,3	20	23	57	100	320

Rettferdighet og likebehandling er helt sentralt for folks tillit til offentlige institusjoner. Dersom folk mener at offentlige institusjoner urettmessig forskjellsbehandler brukere basert på etnisk bakgrunn så er dette et sterkt uttrykk for manglende institusjonell tillit. Vi stilte derfor brukerne spørsmål om graden av enighet i to ulike utsagn om diskriminering i Nav; ett om at innvandrere blir dårligere behandlet enn andre brukere og ett om at innvandrere blir bedre behandlet enn andre brukere i Nav. Figur 5.3 viser andelen som er enige i de to utsagnene, definert som at de har svart 5 eller 6 på skalaen fra 1 til 6. Figur 5.4 viser respondentenes svar på de samme spørsmålene, men vist som gjennomsnitt på hele skalaen fra 1 til 6, og fordelt på landgrupper i hver av de to studiene.

Figur 5.3 Andel som er enige i at innvandrere blir henholdsvis dårligere eller bedre behandlet enn andre brukere i Nav. Prosent.



Figur 5.4 I hvilken grad respondentene er enige i at innvandrere blir dårligere eller bedre behandlet enn andre brukere i Nav. Gjennomsnitt på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Prosent



Til sammen viser figurene to ting. For det første mener en stor andel av alle brukere at Nav forskjellsbehandler sine brukere etter hvorvidt de har innvandrerbakgrunn. Dette gjelder både innvandrere og innfødte uten innvandrerbakgrunn. Men der mange innvandrere forventer at innvandrere blir *dårligere* behandlet enn andre brukere, mener mange uten innvandrerbakgrunn at innvandrere blir *bedre* behandlet enn andre brukere. Tilliten til at Nav likebehandler brukere uavhengig av bakgrunn er altså ikke veldig høy i noen grupper.

For det andre viser sammenstillingen at dette mønsteret ikke på langt nær fanges opp i Navs personbrukerundersøkelse, der innvandrere svarer ganske likt som personer uten innvandrerbakgrunn. Dette mønsteret henger sammen med at en uforholdsmessig stor andel av innvandrerne i Navs personbrukerundersøkelse kommer fra Norden og andre Vesteuropeiske land. En mulig forklaring på hvorfor de ikke svarer på samme måte som innvandrerne i Fafos feltsurvey er at mange antakelig oppfatter at ordet «innvandrere» først og fremst gir assosiasjoner til folk med bakgrunn fra Afrika og Asia snarere enn dem selv.

Tabell 5.3 Innvandrere blir dårligere behandlet enn andre brukere i Nav. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig (5-6)	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	3,7	29	30	41	100	298
Somalisktalende	3,6	45	5	50	100	146
Alle	3,7	34	22	44	100	461
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	1,9	78	16	6	100	6124
Med innvandrerbakgrunn	2,6	58	21	21	100	3463
Arabisktalende land	2,6	59	19	22	100	275
Somalia	2,8	56	19	26	100	43
Alle	2,1	71	18	11	100	9587
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	3,6	36	22	42	100	316
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	1,9	35	31	34	100	286
PBU: Med innvandrerbakgrunn	3,1	30	29	42	100	266

Tabell 5.4 Innvandrere blir bedre behandlet enn andre brukere i Nav. Grad av enighet på en skala fra 1 til 6. Prosent.

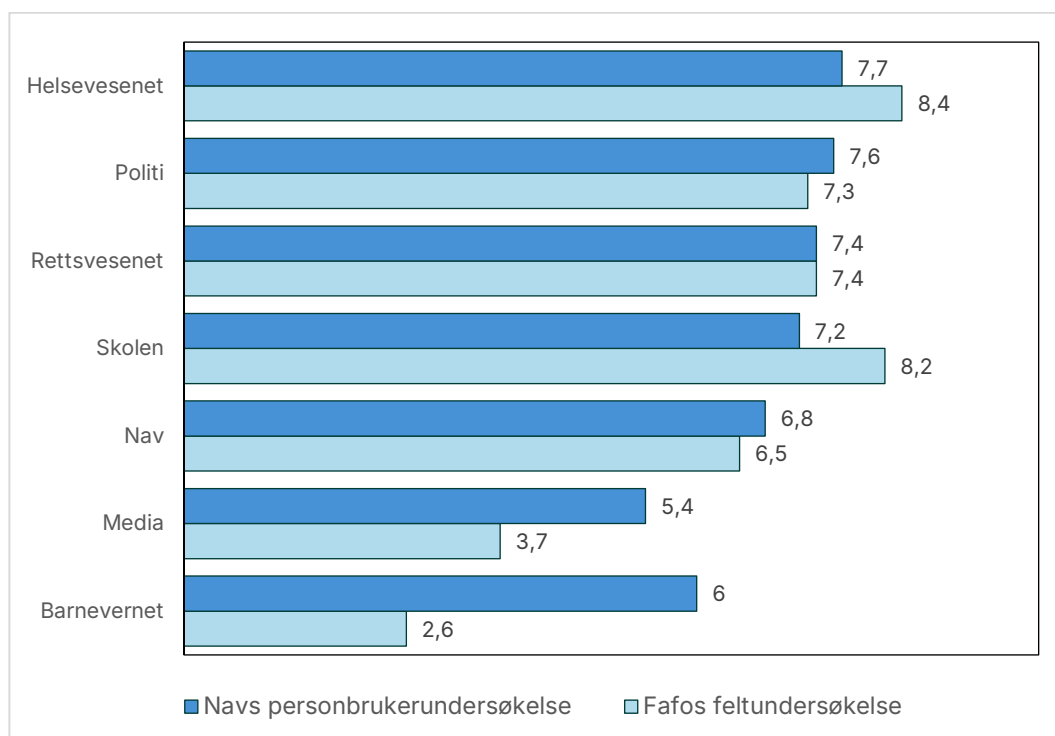
	Snittscore	Uenig 1-2	Middels 3-4	Enig (5-6)	Alle	n
Fafos feltundersøkelse						
Arabisktalende	1,2	96	3	1	100	313
Somalisktalende	1,5	88	3	9	100	149
Alle	1,3	93	3	4	100	479
Navs personbrukerundersøkelse						
Uten innvandrerbakgrunn	3,3	28	38	34	100	7450
Med innvandrerbakgrunn	2,5	31	32	36	100	2963
Arabisktalende land	2,3	26	27	47	100	199
Somalia	2,1	69	24	7	100	29
Alle	3,0	29	37	35	100	10 413
Kun mottakere av sosialhjelp						
Fafos feltundersøkelse	1,3	92	5	4	100	326
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	3,8	35	31	34	100	311
PBU: Med innvandrerbakgrunn	2,6	30	29	42	100	202

5.2 Tillit til Nav og andre institusjoner

Så langt har vi sett at både i Navs personbrukerundersøkelse og i Fafos feltsurvey er det få som har tillit til Navs etterrettelighet med tanke på å rette opp egne feil, mens flere oppgir å ha tillit til at Nav ivaretar brukernes personvern. Samtidig mener en betydelig andel at Nav forskjellsbehandler innvandrere og nordmenn, om enn med ulikt fortegn.

Men hvordan står det til med folks generelle tillit til Nav sammenliknet med andre viktige samfunnsinstitusjoner, og er det noen systematiske forskjeller mellom målgruppen i Fafos feltsurvey og Navs øvrige brukere? Både i Fafos feltsurvey og i Navs personbrukerundersøkelse ble respondentene spurt om hvor stor tillit de har til sju ulike samfunnsinstitusjoner, deriblant Nav, på en skala fra 0 (ingen tillit i det hele tatt) til 10 (full tillit). Figur 5.5 viser gjennomsnittlig score.

Figur 5.5 Alt i alt, hvor stor tillit har du til disse institusjonene i det norske samfunnet? 0 betyr ingen tillit i det hele tatt, mens 10 betyr full tillit.



For det første ser vi at folks tillit til Nav befinner seg på et mellomnivå. Folk har i gjennomsnitt mindre tillit til Nav enn til helsevesenet, politiet, rettsvesenet og skolen, men de har større tillit til Nav enn til media og barnevernet.

For det andre ser vi at når det kommer til tillit til Nav er det små forskjeller mellom de somalisk- og arabisktalende brukerne med personlig oppmøte i Fafos feltsurvey og gjennomsnittet av Navs brukere i Navs personbrugerundersøkelse. Respondentene i Fafos feltsurvey gir Nav en gjennomsnittlig score på 6,5, mens respondentene i Navs personbrugerundersøkelse gir en score på 6,8. Når det gjelder andre institusjoner er forskjellene større, men de går i ulike retninger. Mens respondentene i Fafos feltsurvey har større tillit til helsevesenet og skolen enn respondentene i Navs personbrugerundersøkelse, så har de mindre tillit til media og i særdeleshet til barnevernet.

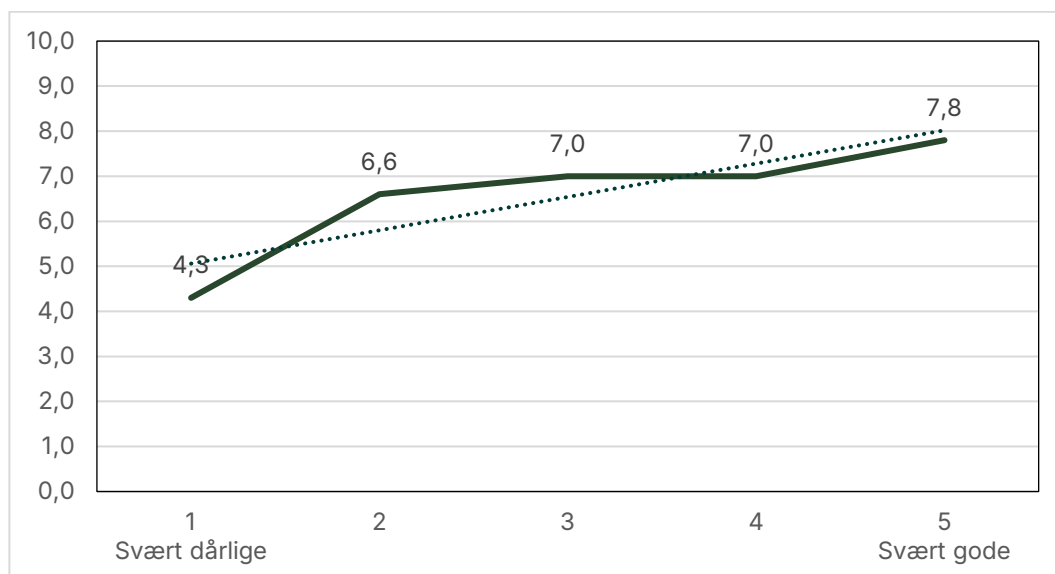
Tabell 5.5 Alt i alt, hvor stor tillit har du til disse institusjonene i det norske samfunnet? 0 betyr at ingen tillit i det hele tatt, mens 10 betyr full tillit

	Barne- vernet	Media	Nav	Skolen	Retts- vesenet	Politi	Helse- vesenet
Fafos feltundersøkelse							
Arabisktalende	2,1	4,6	6,8	8,6	7,8	7,4	8,7
Somalisktalende	3,5	4,9	5,9	7,4	6,4	7,2	7,9
Alle	2,6	4,7	6,5	8,2	7,4	7,3	8,4
Navs personbrukerundersøkelse							
Uten innvandrerbakgrunn	6,0	5,4	6,7	7,1	7,4	7,6	7,7
Med innvandrerbakgrunn	5,9	5,7	7,2	7,6	7,4	7,8	7,7
Arabisktalende land	3,7	5,0	7,3	7,8	7,5	7,8	8,6
Somalia	5,7	6,6	7,4	8,1	8,5	8,4	8,1
Alle	6,0	5,4	6,8	7,2	7,4	7,6	7,7
Kun mottakere av sosialhjelp							
Fafos feltundersøkelse	2,6	4,8	6,5	8,1	7,2	7,2	8,5
PBU: Uten innvandrerbakgrunn	4,9	4,7	5,5	6,4	6,4	6,5	7,0
PBU: Med innvandrerbakgrunn	5,4	5,9	6,7	7,5	7,4	7,7	7,7

5.3 Brukererfaringer og tillit til Nav

I motsetning til mønsteret vi så når det gjelder brukererfaringer, er det ingenting som tyder på at somalisk- og arabisktalende innvandrere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene har systematisk mye lavere tillit til Nav enn andre brukere, til tross for at de har gjennomgående dårligere brukererfaringer. Betyr det at brukererfaringer ikke har noe å si for tilliten til Nav? Svaret på det synes å være nei. Når vi ser på forholdet mellom brukererfaringer og generell tillit til Nav som institusjon, er det en klar sammenheng. Figur 5.6 viser tilliten til Nav blant respondentene i Fafos feltsurvey på en skala fra 0 til 10, fordelt etter hvor gode eller dårlige brukererfaringer de har oppgitt på spørsmålene som ble analysert i forrige avsnitt. Her har vi tatt utgangspunkt i indeksen som summerte opp svarene på sju ulike spørsmål om brukererfaringer, og delt respondentene inn i fem like store grupper. Mens y-aksen på figuren viser tilliten til Nav, viser x-aksen hvilken av de fem gruppene man faller i, fra femtedelen med de dårligste brukererfaringer (1) til den femtedelen som har de mest positive brukererfaringene.

Figur 5.6 Tillit til Nav på en skala fra 0 til 10, etter 5-delt indeks over brukererfaringer. Fafos feltsurvey.



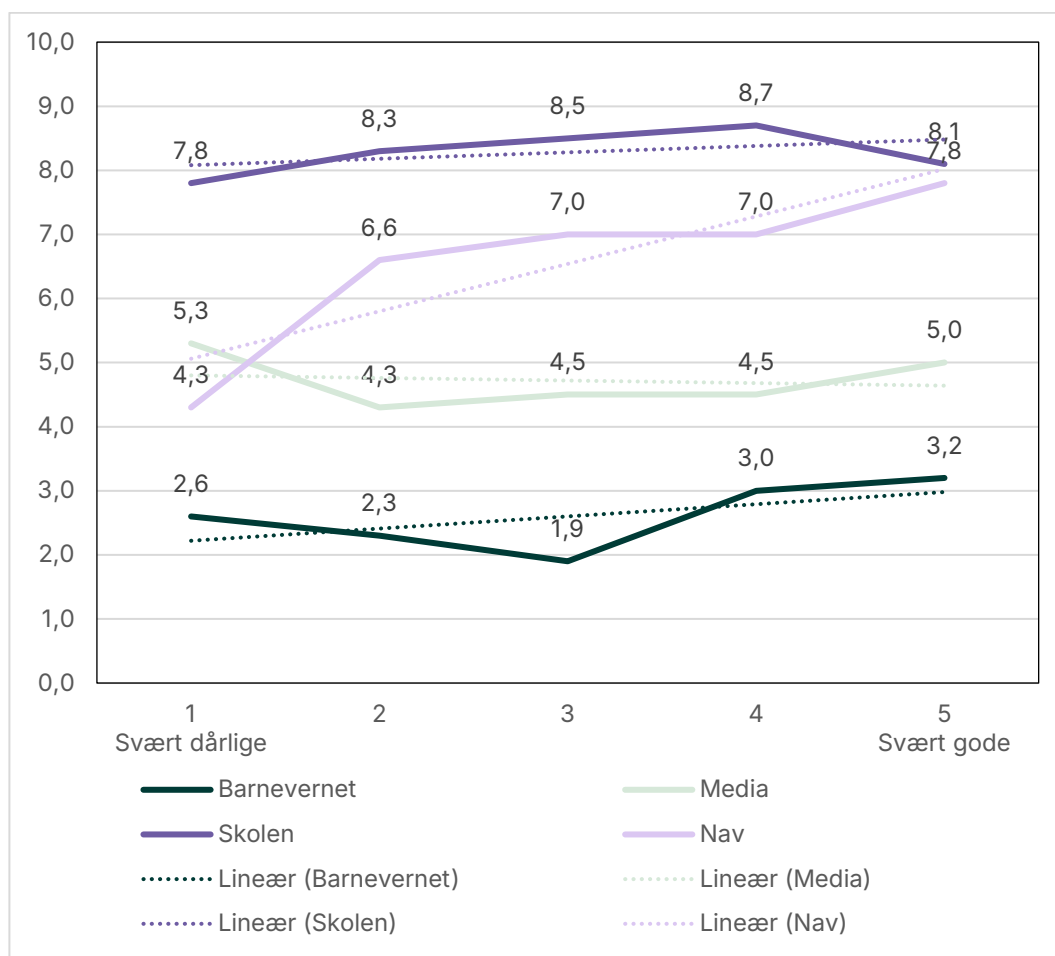
Figuren viser at det er en sterk sammenheng mellom brukererfaringer og tillit. Den femtedelen av respondentene som har de dårligste brukererfaringene oppgir i gjennomsnitt sin generelle tillit til Nav å være 4,3, mens den femtedelen som har de beste brukererfaringene oppgir i gjennomsnitt sin tillit til 7,8.

En nærliggende tolkning av dette er at dårlige brukererfaringer bidrar til å svekke tilliten til Nav som institusjon. Men hvordan kan vi vite at årsaksretningen ikke (også) går andre veien? Det kan tenkes at personer med lav tillit til institusjoner oppfører seg på en måte som gjør det vanskelig å etablere gode brukerrelasjoner. Som vi så i forrige kapittel er det slik at personer med lav sosial tillit til fremmede gjennomgående rapporterer om dårlige brukererfaringer. Kanskje er det på samme måte med institusjonell tillit? Det vil si at folk som ikke stoler på offentlige institusjoner også har en tendens til å rapportere om dårlige brukererfaringer – enten fordi de oppfører seg på en slik måte at det er vanskelig å etablere gode brukerrelasjoner eller fordi de er tilbøyelige til å tolke sine erfaringer i et mer negativt lys? I så fall ville vi forvente at de som rapporterer dårlige brukererfaringer ikke bare har lavere tillit til Nav, men også til andre offentlige institusjoner. Slik er det imidlertid ikke.

Figur 5.7 viser den samme sammenhengen mellom brukererfaringer og tillit til Nav som vist i figur 5.6. Men denne gangen viser vi også tilliten til andre sentrale samfunnsinstitusjoner, og hvordan denne tilliten henger sammen med brukererfaringene med Nav. Mens tilliten til Nav viser en bratt stigningskurve som følge av opplevde brukererfaringer, er det ikke slik med tilliten de andre institusjoner. Mens tilliten til Nav stiger fra 4,3 til 7,8 på skalaen fra 0 til 10 når vi går fra den femtedelen som har de dårligste brukererfaringene til den femtedelen som har de beste brukererfaringene, utgjør forholdet mellom brukererfaringer og tilliten til de andre institusjonene en tilnærmet flat linje. Tilliten til barnevernet beveger seg litt opp fra 2,6 til 3,2; tilliten til media går litt ned fra 5,3 til 5,0; mens tilliten til skolen går fra 7,8 til 8,1. Ingen av disse forskjellene er statistisk signifikante. Dette gir en sterk indikasjon på at det er årsakssammenheng mellom

bruker erfaringer i Nav og tillit til Nav, og at dårlige bruker erfaringer over tid bidrar til å bryte ned tilliten til Nav som institusjon.

Figur 5.7 Tillit til barnevernet, skolen, media og Nav på en skala fra 0 til 10, etter 5-delt indeks over bruker erfaringer i Nav. Fafos feltsurvey.



5.4 Hva påvirker tilliten til Nav?

Så langt har vi sett at innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere har betydelig dårligere bruker erfaringer enn gjennomsnittet av Navs øvrige brukere, og at det særlig er personer med svake norskferdigheter, lite utdanning, en brukerprofil preget av behovsprøving og aktivitetsplikt, samt kulturelle erfaringer knyttet til lav tillit til fremmede som rapporterer om negative bruker erfaringer. Videre har vi sett at slike negative bruker erfaringer synes å bryte ned tilliten til Nav som institusjon, noe som vi igjen kan tenke oss påvirker muligheten for å etablere gode bruker relasjoner negativt.

Dette skulle tilsi at de somalisk- og arabisktalende brukerne i Fafos feltsurvey også hadde lavere tillit til Nav enn andre brukere. Slik synes det bare i liten grad å være. Som vi så innledningsvis i dette kapittelet var respondentene i Fafos feltundersøkelse bare litt mindre tilbøyelige til å tro at Nav ville rette opp egne feil sammenliknet med respondentene i Navs personbrukerundersøkelse. Til gjengjeld hadde de litt større tillit til at Nav ikke deler personlige opplysninger med andre. Videre var det små forskjeller mellom de to utvalgene i synet på om Nav forskjellsbehandler folk basert på innvandrerbakgrunn. Men folks mistillit til Navs evne til likebehandling har imidlertid motsatt fortegn avhengig

av om de selv er innvandrere eller ikke. Mens mange innvandrere mener at innvandrere blir dårligere behandlet av Nav, mener mange uten innvandrerbakgrunn at innvandrere blir bedre behandlet. Også når vi spør folk om hvor stor tillit de har til Nav generelt, er det små forskjeller.

For å utforske hva som ligger bak dette tilsynelatende lite intuitive mønsteret, og se nærmere på hvordan tilliten til Nav påvirkes av ulike faktorer har vi derfor gjennomført en regresjonsanalyse med tillit til Nav som avhengig variabel. Analysen er gjennomført i to steg. I den første modellen bruker vi de samme uavhengige variablene som vi brukte i analysen av brukererfaringer. Hensikten er å se om de samme bakenforliggende faktorene som påvirket brukererfaringer – altså språkferdigheter, utdanning, brukerprofil og sosial tillit – også påvirker tilliten til Nav. Som sist har vi også inkludert tre kontrollvariabler, for henholdsvis hvorvidt siste søknad ble innvilget, kjønn, samt botid målt som hvorvidt man ble bosatt i Norge før eller etter 2009. I den andre modellen innfører vi respondentenes brukererfaringer, målt som en dikotom variabel etter hvorvidt man har over gjennomsnittet gode brukererfaringer slik det kom fram gjennom indeksen fra kapittel 4. Grunnen til at vi gjør analysen i to steg er at de uavhengige variablene i den første modellen har vist seg å være forbundet med brukererfaringer. Når vi ønsker å inkludere brukererfaringer som en uavhengig variabel er det derfor nyttig å gjøre analysen i to omganger for å se om brukererfaringer fungerer som en mellomliggende forklaringsvariabel eller om de ulike faktorene har en selvstendig påvirkning uavhengig av hverandre. Resultatene viser at flere av variablene har en tydelig sammenheng med folks tillit til Nav, men at mønsteret ser annerledes ut når det gjelder tillit enn det vi så når det gjaldt brukererfaringer.

Tabell 5.6 Lineær regresjonsanalyse, med tillit til Nav på en skala fra 0 til 10 som avhengig variabel.

Uavhengige variabler	Ú ßññññ	Ú ßññññ
Språkforståelse: Forstår alt eller ganske mye norsk når de snakker	-0,052	-0,566*
Utdanning: Har ikke fullført VGS	+0,867***	+0,949***
Brukerprofil: Mottar sosialhjelp	-0,485*	-0,197
Sosial tillit: Score (0-10) om folk flest er til å stole på	0,178***	+0,172***
Brukererfaringer: Over gjennomsnittet gode brukererfaringer		+1,664***
Kontrollvariabler		
Siste søknad innvilget	0,863***	+0,461
Kvinne	0,245	+0,237
Bosatt etter 2009	0,863***	+0,935***
Konstantledd	+4,818***	+4,226***
R2	0,117	0,236

Signifikansnivå: * = $p < .05$; ** = $p < .01$; *** = $p < .001$

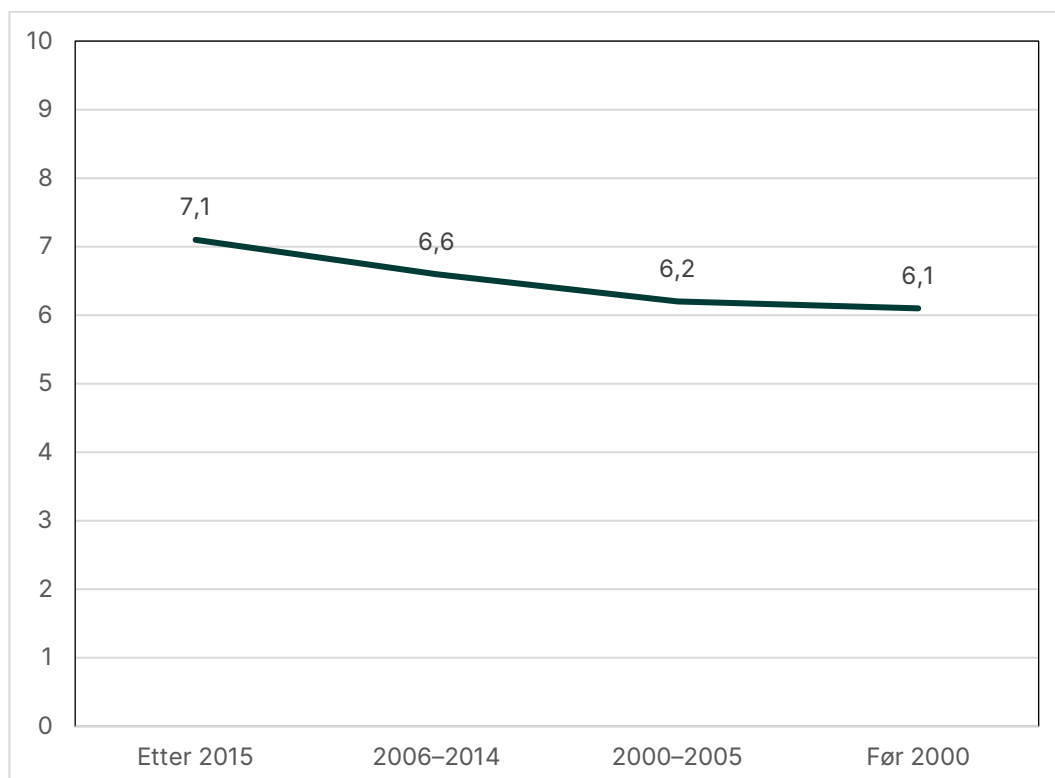
I den første modellen har norskferdigheter ingen signifikant betydning, men når vi inkluderer brukererfaringer i modell to ser vi at det å ha en god forståelse i norsk språk faktisk har en negativ sammenheng med tillit til Nav. Det er altså slik at de som forstår mye norsk har lavere tillit til Nav enn de som forstår lite norsk. Effekten er ikke særlig sterk, men den står likevel i kontrast til den positive effekten som norskferdigheter hadde med tanke på brukererfaringer. Også når det gjelder utdanning står resultatene i kontrast til det vi fant når det gjaldt brukererfaringer. Mens det å mangle fullført videregående skole ikke hadde noen statistisk signifikant effekt på brukererfaringer, så har det en signifikant positiv effekt på tilliten til Nav. Sagt med andre ord – de som har fullført videregående skole har lavere tillit til Nav enn de som ikke har fullført videregående skole. Når det gjelder brukerprofil i betydningen at man mottar sosialhjelp – som altså hadde en negativ effekt på respondentenes brukererfaringer – finner vi ingen signifikant effekt på tilliten til Nav. Sosial tillit har derimot ikke overraskende en klar sammenheng med institusjonell tillit til Nav, og her har effekten samme fortegn som når det gjelder brukererfaringer. De som er tilbøyelige til å stole på fremmede har ikke overraskende høyere tillit til Nav enn de som ikke stoler på fremmede.

Når vi innfører brukererfaringer som uavhengig variabel i modell 2 ser vi det samme som så i figur 5.6 og 5.7, at det har en sterk effekt på tilliten til Nav. De med gode brukererfaringer stoler mer på Nav og de med dårlige brukererfaringer stoler mindre på Nav. Ettersom effektene av de andre variablene i liten grad endres når vi innfører brukererfaringer kan vi tolke det som at brukererfaringer ikke er en mellomliggende variabel, men at alle variablene i modellen har en selvstendig effekt på tilliten til Nav.

Også når det gjelder kontrollvariablene ser mønsteret litt annerledes ut enn når vi analyserte effekten på brukererfaringer. Hvorvidt siste søknad ble innvilget har – kanskje overraskende – ingen betydning for tilliten til Nav. Ei heller kjønn. Imidlertid ser vi at botid har stor betydning. De som ble bosatt i Norge etter 2009 har betydelig høyere tillit til Nav enn de som ble bosatt før 2009. Her kunne man tenke seg at det ikke er botid, men fartstid i Nav som har betydning, men det synes ikke å være tilfelle. Når vi inkluderer både botid og hvor lenge man har fått oppfølging av Nav som variabler i samme modell, er det bare førstnevnte som gir utslag.

For å illustrere denne sammenhengen har vi laget figur 5.8 som viser sammenhengen mellom når man bosatte seg i Norge og tilliten til Nav. Figuren viser at innvandrere som nylig har kommet til Norge har svært høy tillit til Nav. Somalisk- og arabisktalende innvandrere som ble bosatt i Norge etter 2015 har faktisk betydelig høyere tillit til Nav enn gjennomsnittet av innfødte Nav-brukere. Nylig bosatte brukere i Fafos feltsurvey oppga i gjennomsnitt sin tillit til Nav som 7,1 på skalaen fra 0 til 10, mot 6,8 blant brukere uten innvandrerbakgrunn i Navs personbrukerundersøkelse. Men så ser vi at jo lenger man har bodd i Norge, jo lavere tillit får man til Nav. Blant brukerne som ble bosatt før 2000 oppgis til sammenlikning tilliten å ligge på 6,1 i gjennomsnitt. Dette mønsteret forklarer det tilsynelatende kontrainuitive funnet om at respondentene i Fafos feltsurvey har mye dårligere brukererfaringer enn innfødte brukere, men at de likevel har nesten like høy tillit til Nav.

Figur 5.8 Tillit til Nav på skala fra 0-10, etter botid



Funnene kan forstås som et integreringsparadoks. Dette er et fenomen som kommer til syne på ulike felter og handler om at de innvanderne som tilsynelatende er mest integrert når det gjelder botid, utdanning og sysselsetting, ofte rapporterer om mer negative erfaringer som diskriminering. Årsaken knyttes gjerne til at de er mer eksponert for negative erfaringer ettersom de deltar på flere arenaer, og har høyere forventninger om likebehandling (se Dalen mfl., 2022). Også når det gjelder institusjonell tillit finner vi et slikt paradoks. Innvandrere med svake norskferdigheter, lite utdanning og kort botid har i utgangspunktet høy tillit til institusjoner som Nav til tross for at de ofte har lav sosial tillit til andre mennesker. Med økt botid, bedre norskferdigheter og mer utdanning ser tilliten til Nav ut til å synke. Årsakene til deres i utgangspunktet høye tillit er sammensatte, men henger mest sannsynlig sammen med at man sammenlikner situasjonen i Norge med situasjonen i hjemlandet der mange flyktninggrupper har institusjoner preget av korrupsjon og ineffektivitet, kombinert med en «honeymoon-effekt»; at man har høye forventninger til det nye landet man har kommet til. Årsakene til at deres institusjonelle tillit synes å synke etter en stund er også sammensatte; for eksempel at man etter hvert bygger opp høyere forventninger til og forståelse av systemet eller at man gjør seg noen dårlige erfaringer. Våre analyser tyder på at dårlige brukererfaringer kan spille en rolle ved å forsterke eller påskynde prosessen. Når det gjelder årsaken til at innvandrere med høyere utdanning har lavere tillit til Nav kan det dessuten henge sammen med at de i mindre grad opplever at det er samsvar mellom egen kompetanse og status og de mulighetene og den bistanden man mottar.

Antakelig kan forholdet mellom dårlige brukererfaringer og manglende tillit beskrives som en negativ spiral, ved at dårlige brukererfaringer fører til økt mistillit, som igjen gjør det vanskelig å oppnå gode brukerrelasjoner.

5.5 Oppsummering

Generelt har folk høy tillit til at Nav ivaretar brukernes personvern, mens tilliten er lavere når det gjelder Navs praksis rundt å korrigere egne feil, og når det kommer til det å likebehandle brukere. Dette gjelder for alle brukere, uavhengig av bakgrunn. En forskjell er imidlertid at mens mange innvandrere tror at Nav behandler innvandrere dårligere enn andre brukere, så tror innfødte brukere at Nav behandler innvandrere bedre.

Nav nyter middels høy tillit sammenliknet med andre institusjoner – høyere enn barnevernet og media, men lavere enn skolen, helsevesenet og politiet. Respondentene i Fafo feltsurvey har nesten like høy tillit til Nav som respondentene i Navs personbrakerundersøkelse. Det er imidlertid noen interessante forskjeller innad blant deltakerne i feltsurveyen. De som har kort botid har høy institusjonell tillit, både til Nav og til andre institusjoner. Dette gjelder faktisk 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 sosial tillit til fremmede. De som har bodd lenge i Norge har imidlertid betydelig lavere tillit til Nav enn både innfødte nordmenn og nyankomne innvandrere – og denne tendensen er sterkest blant de med gode norskferdigheter og mer utdanning, som igjen kan henge sammen med overkvalifisering.

Dette paradokset kan skyldes flere ting, og er i tråd med annen forskning som har pekt på liknende integreringsparadokser, for eksempel når det kommer til opplevd diskriminering. Våre analyser peker imidlertid i retning av at dårlige brukererfaringer og opplevelsen av avmektighet i møte med systemet spiller en viktig rolle. Brukere med dårlige erfaringer i møte med Nav oppgir også lavere tillit til Nav, men de har ikke lavere tillit til andre institusjoner. Dette tyder på at det er de dårlige brukererfaringene som fører til lavere tillit – ikke omvendt. Forholdet mellom dårlige brukererfaringer og manglende tillit virker imidlertid sannsynligvis gjensidig forsterkende, ettersom lavere institusjonell tillit vil gjøre det mer krevende å oppnå gode brukerrelasjoner.

6 Konklusjoner

Nav kan spille en sentral rolle i å bygge tillit og tilhørighet i en mer mangfoldig befolkning, men kvalitative studier tyder på at det har vært krevende å bygge gode brukerrelasjoner i møte med deler av innvandrerbefolkningen. Dette gjelder særlig innvandrere med svake norskferdigheter, lite formell utdanning og sammensatte utfordringer i arbeidsmarkedet. Dette er også en gruppe som krever mye innsats, oppfølging og ressurser i Nav-systemet. Dette gjør det desto mer problematisk at vi har hatt lite kvantitativ kunnskap om hvordan disse brukerne opplever møtet med Nav, fordi denne gruppen i liten grad fanges opp i brukerundersøkelsene.

Hensikten bak ønsket om å gjennomføre en særskilt tilrettelagt feltsurvey har vært å bote dette kunnskapshullet. Målgruppen for feltsurveyen var innvandrede arabisk- og somalisktalende brukere med personlig oppfølging på Nav-kontorene. I denne rapporten har vi analysert resultatene fra undersøkelsen og sammenlikner dem med resultatene fra Navs personbrukerundersøkelse. Som den første i sitt slag gir studien et systematisk blikk på erfaringene til en brukergruppe som krever mye oppfølging og ressurser i Nav, men som sjelden kommer til orde. Her vil vi trekke fram det vi anser som de tre viktigste funnene fra studien. Det første er en opplevelse av avmektighet i møte med systemet. Denne opplevelsen synes i noe større grad å prege erfaringene til denne brukergruppen enn andre brukere. Det andre er at denne gruppen i utgangspunktet har høy tillit til Nav, men at dårlige brukererfaringer over tid synes å bryte ned denne tilliten. Det tredje er en metodisk vurdering om at feltsurveyen synes å ha lyktes med å fange opp en brukergruppe som er dårlig representert i Navs personbrukerundersøkelse. Nedenfor vil vi begrunne hver av disse konklusjonene

6.1 Opplevelse av avmakt i møtet med Nav-systemet

Når det gjelder *brukererfaringer* viser resultatene at innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene har en systematisk dårligere opplevelse og vurdering av relasjonen til Nav enn gjennomsnittet av Navs øvrige brukere. Dette kommer dels til uttrykk i spørsmål om kommunikasjon med Nav og hvor lett det er å forstå informasjon de blir gitt, men det er ikke langs disse dimensjonene vi finner de største forskjellene. Dette er kanskje overraskende, gitt at mange med svake norskferdigheter oppgir at de ikke har brukt tolk i møte med Nav. De er også mer misfornøyd med den personlige relasjonen til veilederne, men det er ikke her vi finner de største utslagene. Der vi finner de største forskjellene er når det gjelder muligheter til å få møte veileder fysisk og forklare sin sak. Her opplever respondentene i Fafos feltundersøkelse ikke bare at det er vanskeligere å få møte veilederen når man har behov for det, de opplever også at de har langt mindre grad av brukermedvirkning og innflytelse på sin egen oppfølging enn Navs øvrige brukere. Det er også flere som uttrykker misnøye med å være underlagt Navs kontrollregime. Videre opplever de i langt mindre grad enn øvrige brukere at tiltakene og aktivitetene de deltar i er nyttige. Analysene av hvilke faktorer som påvirker deres brukererfaringer i negativ retning, viser at det særlig er brukere med svake norskferdigheter, behovsprøvde ytelser og aktivitetsplikt, og som i utgangspunktet har lav tillit til fremmede, som er de som i størst grad rapporterer om

negative brukererfaringer. Ny forskning har pekt på at økt digitalisering av Navs tjenester i kombinasjon med manglende språkferdigheter og lav byråkratisk kompetanse hos en del flyktninger har skapt problemer i kommunikasjonen (Liodden mfl., 2023). Når vi ser på hvilke spørsmål som gir opphav til de største forskjellene mellom de somalisk- og arabiskspråklige brukerne med personlig oppmøte og Navs øvrige brukere, peker funnene imidlertid på 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.

6.2 Negative brukererfaringer bidrar til å bryte ned institusjonell tillit

Sammenliknet med andre institusjoner nyter Nav middels høy tillit – høyere enn barnevernet og media, men lavere enn skolen, helsevesenet og politiet. Og mens tilliten til at Nav ivaretar brukernes personvern er høy, er tilliten lavere når det gjelder Navs praksis rundt å korrigere egne feil og likebehandle brukere. Dette gjelder for alle brukere, uavhengig av bakgrunn. Nyankomne innvandrere har i utgangspunktet høy institusjonell tillit, inkludert til Nav. Dette gjelder faktisk i enda større grad de minst ressurssterke, som har lite norskerferdigheter og utdanning, og det gjelder til tross for at mange av de samme personene har lav sosial tillit til fremmede. Over tid synes denne tilliten imidlertid å brytes ned, og innvandrede brukere med lang botid har betydelig lavere tillit til Nav enn både innfødte nordmenn og nyankomne innvandrere. Årsakene til at den i utgangspunktet høye institusjonelle tilliten over tid brytes ned er antakelig sammensatt, 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 en sentral rolle – ved at dårlige brukererfaringer og opplevelsen av håpløshet i møte med arbeidsmarkedet akkumuleres over tid. 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 (og ikke omvendt). Samtidig vil lavere institusjonell tillit igjen gjøre det mer krevende å oppnå gode brukerrelasjoner.

6.3 Feltsurvey som metode kan fange opp grupper som er svakt representert i Navs brukerundersøkelser

Målgruppen i Fafos feltsurvey var innvandrede somalisk- og arabisktalende brukere med personlig oppmøte ved Nav-kontorene. Hensikten var å fange opp erfaringene til en gruppe som krever mye innsats fra Nav-systemet og som det har vist seg vanskelig å fange opp med undersøkelsesmetoden Nav benytter. Mye tyder på at metoden har lyktes.

For det første oppnådde undersøkelsen en svært høy svarprosent. Til sammen valgte 75 prosent av alle som ble forespurt å delta i undersøkelsen. Sammenliknet med personbrugerundersøkelsen, der svarprosenten var på 13 i totalutvalget og 6 i innvandrertilvalget, er dette eksepsjonelt høyt.

For det andre tyder sammenlikningen av kjennetegn ved respondentene på at de som svarte på Fafos feltsurvey har en rekke kjennetegn som er svært underrepresentert i personbrugerundersøkelsen. Dette gjelder både utdanning og brukerprofil, så vel som landbakgrunn. Personer uten fullført videregående skole, personer med dårlige

norskferdigheter, sosialhjelpsmottakere, og ikke minst somaliske innvandrere, er alle grupper som er svakt representert i personbrakerundersøkelsen. Til sammen kan det tyde på at erfaringene til noen av de mest ressurskrevende brukergruppene i Nav i liten grad fanges opp i de personbrakerundersøkelsene.

For det tredje tyder selve resultatene også på at bruken av feltsurvey har gjort det mulig å fange opp mønstre som ikke kommer til syne like tydelig i andre typer undersøkelser. Som nevnt gir respondentene i Fafos feltsurvey gjennomgående uttrykk for at de har dårligere brukererfaringer enn det vi ser blant Navs øvrige brukere. Når vi sammenlikner innvandrede og innfødte i personbrakerundersøkelsen får vi imidlertid det motsatte inntrykket: der svarer innvandlerne ofte mer positivt enn innfødte brukere. Når vi zoomer inn på mer relevante sammenligningsgrupper, enten ved å se på innvandrere med samme landbakgrunn eller ved å se på personer som har søkt eller mottatt sosialhjelp, så endrer dette bare i liten grad inntrykket. Samtidig er nettopp disse relevante sammenligningsgruppene svakt representert i personbrakerundersøkelsen. Dette tyder på at brukerne Navs personbraksundersøkelse har nådd, er sterkt selektert. Det betyr at det bildet som tegnes av innvandrede brukere ei Navs undersøkelse, trolig overdriver de positive erfaringene noe og dermed er lite dekkende for erfaringene i den populasjonen vi har vært opptatt av i denne undersøkelsen.

Feltsurvey-metoden var ressurskrevende, ikke minst fordi forskerne selv måtte følge prosessen tett ettersom designet ikke var testet ut tidligere. I framtidige undersøkelser vil man sannsynligvis kunne bygge på disse erfaringene, med tanke på å utvikle mindre ressurskrevende opplegg.

7 Referanser

- Andresen, S., Friberg, J. H., Kavli, H. C. & Volckmar-Eeg, M. G. (2023). Å bygge opp eller bryte ned? Tillit og brukerrelasjoner i møtet mellom innvandrere og Nav. I T. Fløtten, H. C. Kavli & S. C. Trygstad (Red.) *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget. (s. 258–275).
<https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-15>
- Andresen, S. & M. Volckmar-Eeg (under publisering), Veilederblikket: Hvordan Nav-ansattes arbeidsbetingelser former deres syn på brukerne og deres problemer. Sendt til fagfellevurdering i norskspråklig vitenskapelig tidsskrift.
- Breidahl, K. N. & Fersch, B. (2018). Bringing Different States in: How Welfare State Institutions can Possibly influence Sociocultural Dimensions of Migrant Incorporation. *Nordic Journal of Migration Research*, 8(2), 99–106. <https://doi.org/10.1515/njmr-2018-0011>
- Breidahl, K.N., Hedegaard, T.F., Kongshøj, K. & Larsen, C. A. (2021). *Migrant's attitudes and the welfare state*. Edvard Elgar Publishing.
- Dahl, E. & Lima, I. (2021). Utviklingen i sosialhjelp fra 2010 til 2020 – Noen færre mottakere, store endringer i hvem som mottar. *Arbeid og Velferd*, (3), 91–110. https://www.nav.no/_/attachment/download/5dc9c336-cfef-4533-8c34-5dcaecf2da3b:3e7372af55c1c19b7d086d30c9d9e3e933721217/2021-03-06%20Utviklingen%20i%20sosialhjelp.pdf
- Dahle, M.A. & Ryssevick, J. (2011). Tilrettelegging av offentlig informasjon for innvandrere: en studie av policy og praksis i tre sektorer. Rapport 6/2011, Ideas2evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Tilrettelegging%20av%20offentlig%20informasjon%20for%20innvandrere.pdf>
- Dalen, K., Flatø, H., & Friberg, J. (2022). Hverdagsintegrering. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandererbefolkningen. Fafo-rapport 2022:15
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (2014), *Betaling av forskningsdeltakere*. Temaartikkel, Forskningsetisk bibliotek (FBIB). <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/fbib/personvern/betaling-av-forskningsdeltakere/>
- Djuve, A. B., Gulløy, E., Kavli, H. C. & Berglund, F. (2009), *Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe*. Fafo-rapport 2009:24. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20114.pdf
- Djuve, A. B., Haakestad, H. & Sterri, E.B. (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og videregående opplæring som tiltak i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34. <https://www.fafo.no/images/pub/2014/20381.pdf>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26. <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20431.pdf>
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i Nav. Fafo-rapport 2011:07.
- Dokken, A. T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, (3), 45–60. https://arbeidogvelferd.nav.no/asset/2015/3/Arbeid_og_velferd-2015-03_art-4.pdf
- Fløtten, T., H. C. Kavli & Trygstad, S. (Red.) (2023). *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med Nav. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(3), 257–284. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>
- Grebstad, U. & Hjemås, G. (2021, 23. april). Over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/over-halvparten-av-sosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343–363. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-04-05>

- Kavli, H. C., Nicolaisen, H. & Trygstad, S. (2019). Workplace responses to national regulations to reduce involuntary part-time work. Kapittel 4 i *Dualization of part-time work – a story of labour market insiders and outsiders*. Policy Press.
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital: The impact of welfare state institutions. *Comparative political studies*, 38(4), 339–365. <https://doi.org/10.1177/0010414004273203>
- Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781403980274_1
- Liodden, T. M., Leirvik, M. S. & Holm, A. (2023). *Flyktningers møte med Nav. Kommunikasjon og tilgjengelighet i en digital kontekst*. NIBR-rapport 2023:1. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3054721/2023-1.pdf>
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Doktorgradsavhandling. Universitetet i Bergen.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A. G., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Liodden, T., Bergheim, B., Gyüre, K. & Buzungu, H.F. (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Sluttrapport*. Skriftserie 2019 nr. 10. OsloMet. <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/issue/view/27>
- Meld. St. 33. (2015–2016). *Nav i en ny tid – For arbeid og aktivitet*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Nav (2023). Helt ledige. Innvandrerbakgrunn. [Helt ledige tidsserie]. Nav. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na>
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- Nyberg, T. E., Holbæk-Hanssen, J., Thorgersen, A., Otterbekk S. R., Eikemo K. & S. Friis-Petersen S. (2022). *Navs Personbrugerundersøkelse 2022: Mennesket og Nav*. Rapport 3. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nyberg, T. E., Ueland, S. W., Thorgersen, A., Pettersen, O. M., Otterbekk, S. & Friis-Petersen, S. (2021). *Navs personbrugerundersøkelse 2021: Økt brukertilfredshet og tillit etter et år med pandemi*. Rapport 3. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter. The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598449>
- Röder, A. & Mühlau, P. (2011). Discrimination, exclusion and immigrants' confidence in public institutions in Europe. *European Societies*, 13(4), 535–557. <https://doi.org/10.1080/14616696.2011.597869>
- Röder, A. & Mühlau, P. (2012). Low expectations or different evaluations: What explains immigrants' high levels of trust in host-country institutions? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(5), 777–792. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.667986>
- Stjernø, S. og Øverbye, E. (Red.) (2012). *Arbeidslinja: Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.
- Tumlin, K. C. & Zimmerman, W. (2003). *Immigrants and TANF: A Look at Immigrant Welfare Recipients in Three Cities*. Urban Institute. https://webarchive.urban.org/UploadedPDF/310874_OP69.pdf
- Volckmar-Eeg, M. G. & Vassenden, A. (2021). Emotional creaming: Street-level bureaucrats' prioritisation of migrant clients 'likely to succeed' in labour market integration. *International Journal of Social Welfare*, 31(2), 165–175. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12510>
- Aamodt, I. (2018). *Hvorfor er det vanskeligere for innvandrere å komme i jobb?* SSB Analyse 2018/23: Innvandrere utenfor arbeidslivet. Statistisk sentralbyrå.

