

DIGITALE TJENESTER OG BRUKERENS TILLIT TIL NAV

Av Anders Thorgersen

Sammendrag

Samhandlingen mellom NAV og brukerne er i rask endring, fra en overvekt av fysiske møter mellom bruker og etat, ansikt til ansikt, til at mer og mer av kommunikasjonen foregår digitalt. Brukerne skal bli mer selvstendige i det nye NAV, som tar i bruk stadig flere selvbetjeningsløsninger. Brukererfaringene ved disse løsningene er til nå lite undersøkt. Målet med foreliggende analyse er å vurdere om de digitale møtene påvirker brukernes tillit til NAV.

I analysen er det benyttet et utvalg fra NAVs egen kartlegging av brukererfaringer. Mer enn 1100 besvarte spørreskjemaer fra brukere som søker om foreldrepenger er benyttet i analysen. Analysen tar for seg erfaringer fra søknadsprosessen ved to søknadstyper, de som søker på papir (analoge søkere), og de som benytter nettbasert selvbetjening (digitale søkere).

Resultatene viser at de analoge og digitale søkerne har omtrent like stor tillit til NAV. Selve søknadsmåten ser ikke ut til å påvirke tilliten. Analysene støtter dermed ikke opp under en bekymring for at overgang til digitale møtearenaer skulle svekke brukers tillit til NAV.

Derimot finner vi en positiv sammenheng mellom opplevelsen av å være godt ivaretatt under søknadsprosessen, herunder blant annet å få god service og informasjon, og å ha tillit til NAV. De digitale søkerne rapporterer jevnt over noe bedre opplevelser med søknadsprosessen enn de analoge.

Innledning

Ser vi tilbake på NAVs korte historie har tendensen vært at samhandlingen med brukerne har endret seg gradvis, fra et klassisk møte ansikt til ansikt, til mer bruk av «telefonmøter» og digitale brukermøter. Fram til i dag har det fysiske møtet dominert brukernes møte med tjenestegiver. Kartlegging av brukererfaringene både i og utenfor NAV har derfor også i hovedsak tatt utgangspunkt i det fysiske møtet (Andreassen m.fl. 2001, Bjertnæs m.fl. 2012, Hayes 1998, Parasuraman m.fl. 1988). Helt siden opprettelsen av NAV i 2006 er det gjennomført brukerundersøkelser, og i oppstarten var det hovedfokus på brukermøtene ved NAV-kontorene (Christensen m.fl. 2011, Hansen 2009). Videre har erfaringer fra «møteformen» telefonsamtaler både vært kartlagt i egne undersøkelser og gjennom personbrukerundersøkelsene. Til tross for en erkjennelse av at de digitale tjenestene vil dominere de framtidige brukermøtene (NAV 2016 a) er det fortsatt begrenset med analyser av erfaringene med digitale brukerdialoger både i NAV og i resten av offentlig sektor. Regjeringen har imidlertid uttrykt et sterkt ønske om at den offentlige samhandlingen med borgerne skal videreutvikles ved digitale løsninger (St.meld. nr.27 (2016–2017)).

En slik vektlegging av en digitalisering av samhandling skaper bekymringer både hos enkelte brukergrupper og fagfolk (Westin 2017). Westin legger spesielt vekt på risikoen for at tilliten mellom partene blir svekket ved overgang til en dominans av digitale møter. En reduksjon av brukers tillit til NAV vil være alvorlig for en velferdsetat. I denne artikkelen skal vi derfor se nærmere på om det finnes en slik sammenheng mellom digitalisering og redusert tillit hos en bredt sammensatt brukergruppe som representerer et flertall av befolkningen, nemlig foreldre som søker om foreldrepenger.

Tidligere studier har vist at utviklingen av tilliten mellom de som gir og de som mottar offentlig tjenester har en sterk sammenheng med måten brukermøtet blir gjennomført på (Lian 2003). Det kan derfor forventes at overgangen fra analoge til digitale møter kan påvirke tillitens vilkår. Brukernes erfaring fra møter med NAV kan forstås ut fra et gjensidighetsperspektiv, hvor begge parter er avhengig av den andres vel-

vilje. Den enkelte må ha tro på at NAV ivaretar ens rettigheter. Samtidig er NAV avhengig av å få riktig og tilstrekkelig informasjon fra bruker. Tilliten holdes ved like i en toveisprosess hvor begge parter påvirker tillitsnivået. Tillit gir også grunnlag for tillit, slik at de som opplever å bli møtt med tillit ønsker lettere å gi tillit. Det å spørre brukeren om tilliten til NAVs arbeid er dermed tenkt som måleindikatoren for denne gjensidigheten, hvor begge parter er avhengig av den andre.

Det er vanlig å skille mellom personlig tillit og systemtillit. De digitale møtepunktene vil i stor grad representere systemtjenester. Et viktig aspekt for systemtilliten er brukernes forventning om etterlevelse av myndighetenes lover og regler. I denne artikkelen er det i hovedsak systemtillit vi har i tankene ved bruk av begrepet om tillit.

Analyser av brukererfaringer som vurderer både analoge og digitale tjenester vil kunne bidra til en mer nyansert diskusjon om de gode framtidige brukermøtene. De områdene hvor NAV har mest digital erfaring er de såkalte søknadsdialogene hvor bruker benytter et digitalt «søknadsskjema» når han eller hun søker om for eksempel alderspensjon, dagpenger eller foreldrepenger. Det å følge med på utviklingen av tilliten fra bruker kan benyttes som en korrigerende faktor når en evaluerer konsekvensene ved utviklingen av digitale tjenester.

Formål og problemstilling

Større overganger i arbeids- og velferdstjenestene vil kunne utfordre innbyggernes tillit til tjenestene. Ved utvikling av nye digitale tjenester vil det være viktig å kjenne erfaringene fra de store brukergruppene samtidig med at vi ikke glemmer betydningen av individuelle behov. I denne artikkelen ser vi nærmere på søkeerfaringene hos foreldre som sender inn en søknad om foreldrepenger. Kommende foreldre er en bred sammensatt brukergruppe som kan representere flertallet i befolkningen. På denne bakgrunn har artikkelen som siktemål å belyse

- om forskjeller i tillit kan forklares av individuelle bakgrunnsegenskaper som alder, utdanning og inntekt

- i hvilken grad brukernes erfaringer fra søknadsprosessen påvirker tilliten til NAV
- om vi kan observere forskjeller i tilliten til NAV avhengig av om brukerne søker ytelse ved bruk av papirskjema (analog) eller nettbasert selvbetjening (digital)

Faglige utfordringer ved brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser og tjenesteservice

Det å kartlegge kundetilfredshet gjennom brukerundersøkelser har lenge vært anerkjent metode i marketing litteraturen (Fornell 1992). Forskning har vist at gode kundeopplevelser er en forutsetning for høy lojalitet til produktene (Olsen 2002). Derimot har nytten av brukerundersøkelser fått en mer tilbakeholden plass i velferdslitteraturen, særlig på grunn av usikkerheten om hvorvidt brukertilfredshet kan forstås som beskrivelse av tjenestekvalitet. En slik anvendelse av brukererfaringene vil ha som konsekvens at en flytter definisjonen av tjenestekvaliteten fra produsenten til bruker. Motivasjonen for kartlegging av brukererfaringer i privat sektor er vurdert ut fra målet om mer salg gjennom lojale kunder. Her passer derfor slagordet om at «kunden har alltid rett». En offentlig velferdssektor har behov for en mer balansert service med mål som ivaretar både gode brukeropplevelser og samfunnsansvaret med å forvalte et regelverk.

Det å sette brukeren mer i sentrum ble ytterligere aktualisert ved introduksjonen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor på slutten av 1980-tallet. Med økt fokus på bruker ble det interessant å følge med på hva brukerne mente om offentlig tjenesteservice (Andreassen m.fl. 2001). Den etter hvert omfattende bruken av brukerundersøkelser ga også god anledning til kritiske ytringer om kartleggingsmetoden i forskningslitteraturen. Enkelte forskere trakk fram utfordringene med å benytte selvrapporing som metode hvor tidligere forskningsresultater viser at brukerne gjerne vurderer egne erfaringer for positivt (Moum 1988). Analyser viser at det skal relativt mer til for bruker å gi svært negative vurderinger av sine erfaringer med en tjeneste enn svært positive vurde-

ringer (Williams m.fl. 1998). Andre kritikere har hatt mer oppmerksomhet på utfordringene med å måle brukernes «tilfredshet» (Sitzia og Wood 1997). For å øke treffsikkerheten har forskere derfor lagt mer vekt på konkrete brukererfaringer (Hall m.fl. 1988, Pettersen m.fl. 2004). For å bøte på noen av disse kritiske merknadene er det utformet mange konkrete erfaringsspørsmål i Personbrukerundersøkelsen i NAV (NAV 2016 b).

Brukererfaringer og individuelle egenskaper

Artikkelen tar i bruk både en individorientert og en relasjonsbasert tilnærming. En individorientert tilnærming tar utgangspunkt i analyser som inkluderer individuelle egenskaper (alder, inntekt, utdanning) for å forklare forskjeller i tillit til NAV. Individorienterte teorier legger vekt på at det er noe ved brukeren selv som avgjør hvordan brukerne vurderer tjenesten. Artikkelen analyserer i hvor stor grad brukernes egenskaper påvirker tilliten.

I analysen benyttes også brukernes opplevelser fra møtet med NAV til å forklare hva som betyr noe for tilliten. Dette i tråd med det som i litteraturen kalles relasjonelle forklaringer (informasjon, trygghet, forventninger om svartid, etc.), det vil si faktorer som er knyttet til samhandlingen mellom bruker og veileder/systemtjenester. Forståelige prosesser og god informasjon vil kunne gi gode opplevelser med tjenestene.

Individuell tillit til velferdstjenesten

I personbrukerundersøkelsen benyttes et spørsmål om hvor stor tillit bruker har til NAVs arbeid i sin helhet. Det å bruke tillit som en resultatindikator har sin bakgrunn i at de offentlige velferdsordningene har rettighetsfestet mange av stønadene. Rettighetsfestingen har forsterket tendensen med økt individualisering av relasjonene mellom velferdsstat og den enkelte bruker (Hansen og Tjerbo 2003). En bruker har et individuelt perspektiv på velferdsordningene og er særlig opptatt av egne rettigheter. Det er dermed forventet at borgerne gjennom sin brukerrolle tar ansvar for sine rettigheter gjennom å hevde sine behov. Et sentralt spørsmål i vurderingen av relasjonen mellom bruker og velferdstjenesten er hva slags meningsinnhold man skal legge i begrepet tillit. Begrepet tillit er vanskelig å bli enige om. Det spesielle med tilliten er at den opp-

står kun i en individuell situasjon, men summen fra mange brukere vil vise et kollektivt bilde. Vi ser for oss at graden av tillit kan fungere som en indikator for hvor godt velferdstjenestene fungerer sett med brukernes øyne.

Data

NAV mottok mer enn 107 000 foreldrepengesøknader i 2016. Artikkelen baserer seg på datainnsamlingen fra NAVs personbrukerundersøkelse. Personbrukerundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse av brukere som har vært i kontakt med NAV i forbindelse med en oppfølgingstjeneste eller søknad om en ytelse (Personbrukerundersøkelse, 2016). Svar ble innhentet enten med telefonintervju eller elektronisk spørreundersøkelse i perioden mars til mai 2016. Utvalget artikkelen tar i bruk er søkere med et vedtak fra perioden desember 2015 til januar 2016.

Spørreundersøkelser har generelt utfordringer med lav svarprosent, noe som også NAV sliter med. Fordelingen mellom søknadstypene ved årsskiftet 2015–16 var om lag 60 prosent digitale søknader (figur 2). I tabell 1 fordeler utvalget som er brukt i denne artikkelen seg med om lag 45 prosent analoge søkere og 55 prosent digitale søkere. Dette avviker på ca. 5 % gir en indikasjon på at personbrukerundersøkelsen har benyttet gode utvalgskriterier som tar høyde for frafallet i utvalget. Mer detaljer om innsamlingsmetode for utvalg av brukere er redegjort i hovedrapporten fra 2016.

Et utvalg som inkluderer mer enn 1100 besvarte spørreskjemaer fra brukere som søker om foreldrepenger er benyttet i analysen. Brukernes evne og vilje til å gi et svar på alle spørsmålene i brukerundersøkelsen er noe varierende. En bruker kan svare nøye på det som omfatter erfaringer med søknaden, men vil ofte ikke se på spørsmål om utdanning eller inntekt som like relevant. Dette er bakgrunnen for at resultattabellene i artikkelen har forskjellig N i de ulike analysene.

Kartleggingen har både konkrete erfaringsspørsmål, spørsmål om brukernes tillit til NAVs arbeid i sin helhet og spørsmål om man har benyttet en analog (papirbasert) eller nettbasert selvbetjening (digital) søk-

nadsmetode. Personbrukerundersøkelsen inkluderer mange spørsmål om erfaringer fra møtet med NAV. Denne analysen har benyttet ni slike erfaringsspørsmål. Disse er brukt som enkeltspørsmål og de er slått

Variabler som benyttes i analysen

Fra personbrukerundersøkelsen benyttes kun et utvalg av variablene i denne analysen.

Avhengig variabel

- Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet? (Skala 1–6, fra svært liten til svært høy)

Forklaringsvariabler (uavhengige)

Spørsmål om søknadsmetode:

- Hvordan ble den siste søknaden sendt? (Digital/Analog).

Spørsmål om ivaretagelse:

- Jeg får den informasjon jeg har behov for. (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Informasjonen fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre! (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Jeg er trygg på at NAV ivaretar mine rettigheter! (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Jeg får den service jeg trenger fra NAV! (Skala 1–6, fra helt uenig til helt enig)
- Indeks med de 4 ivaretalespørsmålene kodet om til variabelen «ivaretagelse» (skala fra lav til høy)

Spørsmål om brukererfaring:

- Har du opplevd å ikke få utbetaling i tide? (Ja/Nei)
- Forventning om tidsperioden fra du søkte om en ytelse til utbetaling («forventet sakstid»)! (Lengre tid enn forventet/kortere tid enn forventet)
- Hvor mange ganger har du vært i kontakt med NAV de siste 6 mnd.? (6 eller flere ganger/Færre enn 6 ganger)
- Indeks med de 3 erfaringsspørsmålene kodet om til todelt variabel «erfaring» (dikotom: lav eller høy)

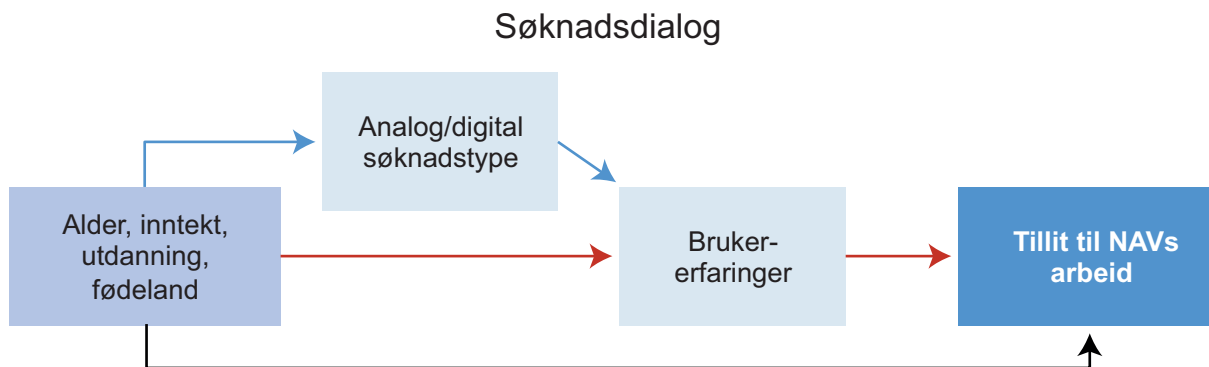
Spørsmål om «mestring» av søknadsprosessen:

- Fikk du hjelp til å fylle ut søknaden? (på egenhånd/fikk hjelp)
- Hvor vanskelig/lett synes du det var å fylle ut søknaden? (Skala 1–6, fra svært vanskelig til veldig lett)
- Indeks med de 2 mestringsspørsmålene kodet om til todelt variabel «mestring» (dikotom: lav eller høy)

Individuelle bakgrunnsvariabler:

- Fødeland (født i Norge/ikke født i Norge)
- Utdanningsnivå (nivå 1–4)
- Inntektsnivå (nivå 1–5)
- Alder (utvalget inkluderer foreldre i alder mellom 19 og 60 år) omkodet til fire aldersgrupper

Figur 1 Analysemodell over faktorer i søknadsprosessen med betydning for tilliten til NAV.



sammen til tre «erfaringsindikatorer». Indikatorene er beskrevet som *ivaretagelse*, *mestring* og *konkret erfaring*. Av tekniske grunner ved gjennomføringen av personbrugerundersøkelsen ble variabelen kjønn ikke inkludert.

For å gjennomføre de statistiske analysene i denne artikkelen har det vært nødvendig å bearbeide variablene som er utviklet for personbrugerundersøkelsen gjennom omkodning. Flere spørsmål er slått sammen til indeksvariabler for å forenkle presentasjonen i tabellene¹. Noen kategoriske variabler (ja/nei) er slått sammen til en variabel som varierer i en felles retning fra lav til høy.

Metode

De statistiske analysene er planlagt ut fra modellen vist i figur 1. Figuren er tegnet opp som en teoretisk modell over hvilke elementer som inkluderes i analysene og rekkefølgen faktorene er til stede i en søknadsprosess.

1. De individuelle kjennetegnene er egenskaper brukerne har med seg inn i en søknadsprosess (vist med svart pil). Slike bakgrunnskjenntegn har ikke NAV mulighet til å påvirke, men i mange tilfeller har slike faktorer vist seg å ha stor betydning for et resultat. Tilgjengelige bakgrunnskjenntegn er alder, inntekt, utdanning, fødeland og artikkelen

undersøker om bakgrunnen har betydning for om bruker vurderer NAVs arbeid med stor eller liten tillit. Hvis enkelte individuelle kjennetegn viser stor betydning for tillit vil det være en interessant kunnskap.

2. Den neste analysen tar med seg bakgrunnskjenntegnene og brukers erfaring med søknadsprosessen (vist med røde piler).
3. Til slutt analyseres søknadsmetodens betydning og dennes sammenhengen med bakgrunnskjenntegn og erfaringer for tillit (vist med blå og rød pil). Søknadsmetode, bakgrunnskjenntegn og erfarings-spørsmålene vil fungere som de uavhengige (forklarings) variablene i modellen.

Hvem benytter analog eller digital søknad?

Egenskaper ved foreldrene som har besvart spørreskjema er vist i tabell 1. Det er ikke store forskjeller i aldersfordelingen mellom de to søknadstypene (analoge og digitale søknader). Det er noe høyere utdanningsnivå og inntektsnivå hos de digitale søkerne enn blant de analoge. Resultatet viser også som forventet at kommende foreldre inkluderer mange «unge» brukere. Unge blir ofte betegnet som digitale brukere, men det vises i dette utvalget ingen vesentlige forskjeller i aldersfordelingen for de to søknadstypene.

Resultater og diskusjon

Økt bruk av den digitale foreldrepengesøknaden
Moderniseringen av saksbehandlingen av søknader om foreldrepenger er blant NAVs mest ressurskrevende

¹ Det er benyttet faktoranalyse som metode for å redusere antall erfaringsvariabler til de tre indikatorene brukt i artikkelen (se faktaboks).

Statistiske begreper og analyser som benyttes i artikkelen

Resultatene er presentert ved beskrivende statistikk og krystabeller. Det er brukt lineær regresjon i de statistiske analysene. I analysemodellen er tillit satt opp som den avhengige variabelen. Tillitsvariabelen er basert på en såkalt Likert-skala, med verdier som varierer fra liten (1) til stor (6). Lineær regresjon forutsetter at den avhengige variabelen skal være kontinuerlig, men blir også mye brukt med varsomhet på Likert-baserte variabler som minst har en femdelte skala. Slik vi bruker regresjonsanalysen i denne artikkelen har vi forutsatt at det er like avstander mellom den enkelte verdien i tillitskalaen. For å kunne vurdere den relative viktigheten av de uavhengige variablene i brukerundersøkelser er ofte lineær regresjon brukt (Parasuraman m.fl. 2005).

For å sammenligne om resultater mellom kategoriene er statistisk signifikant forskjellige har vi benyttet Kji-kvadrat test og Student t-test. Signifikansnivå er satt til 0.05 eller 0.01 og er markert med henholdsvis * og **.

Regresjonskoeffisientene i tabellene er testet for om de er statistisk signifikant forskjellige fra null. Med andre ord vil et

statistisk signifikant resultat fortelle at det er lite sannsynlig at dette er et tilfeldig mønster. Koeffisientene vist i regresjonstabellene forteller hvor mange skåringsenheter tillit øker når den uavhengige variabelen øker med én skåringsenhet (samt at alle de andre forklaringsvariablene i modellen er uendret). Presentasjonen legger vekt på å kunne vurdere den relative viktigheten beskrevet som verdiene med statistisk signifikante resultater.

I regresjonsanalysene vil *forklaringskraft* vanligvis beskrives med hvor stor andel av variasjonene i den avhengige variabelen som «forklares» av de uavhengige variablene. Denne størrelsen betegnes som R^2 . Resultatene i tabellene vises som desimal tall, som betyr at en gitt prosent av variasjonen i tillit statistisk kan «forklares» av variasjoner i de uavhengige variablene. Beregningsformelen for R^2 tenderer til å gi litt høye verdier, særlig i regresjonsmodeller med mange variabler (Skog, 1998). I resultatkapitelet presenteres det «justert R^2 som tar høyde for noe av denne skjevheten. Justert R^2 vil derfor vise en mer forsiktig forklaringsandel for modellen.

Tabell 1. Antall analoge og digitale søkere etter alder, utdanningsnivå, inntekt og fødeland. Andel i prosent

Variabel	analog		digital		Total
	N	%	N	%	N
Aldersgrupper					
18-24 år	12	2,5	27	4,6	39
25-29 år	100	21,0	117	20,1	217
30-49 år	342	71,9	426	73,2	768
50+ år	22	4,6	12	2,1	34
Total	476	100,0	582	100,0	1058
Utdanningsnivå					
Grunnskole	14	2,8	6	1,0	20
Videregående skole	169	34,1	167	27,2	336
Høyere inntil 3 år	118	23,8	176	28,7	294
Høyere over 3 år	195	39,3	265	43,2	460
Total	496	100,0	614	100,0	1110
Årsinntekt (husstandens samlede årsinntekt før skatt)					
Under 200' NOK	21	4,5	9	1,5	30
200'-400' NOK	60	12,9	37	6,3	97
400'-600' NOK	62	13,3	86	14,7	148
600'-800' NOK	94	20,1	113	19,3	207
800' over	230	49,3	341	58,2	571
Total	467	100,0	586	100,0	1053
Fødeland					
Ikke Norge	141	28	120	20	261
Norge	364	72	496	80	860
Total	505	100,0	616	100,0	1121

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016

IT-prosjekter de neste årene. Første versjon av den digitale søknadsdialogen for foreldrepenger ble tatt i bruk i 2015 og denne selvbetjeningsløsningen skal

Tabell 2. Gjennomsnittsverdier for tillit til NAV, etter alder, utdanningsnivå, inntektsnivå, fødeland og søknadstype. Tillit varierer fra svært liten (1) til svært høy (6)

Bakgrunnsvariabler	Analog	Digital
Aldersgrupper		
18–24 år	3,83	3,50
25–29 år	4,02	4,27
30–49 år	3,86	4,11
50+ år	4,45	3,75
Utdanningsnivå		
Grunnskole	3,79	2,83
Videregående skole	3,92	4,07
Høyere inntil 3 år	3,90	4,03
Høyere over 3 år	3,98	4,24
Årsinntekt (husstandens samlede årsinntekt før skatt)		
Under 200' NOK	4,47	4,44
200'-400' NOK	4,07	3,97
400'-600' NOK	3,56	3,98
600'-800' NOK	3,86	4,07
800' over	4,00	4,17
Fødeland		
Ikke Norge	4,19	4,43
Norge	3,82	4,05

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016

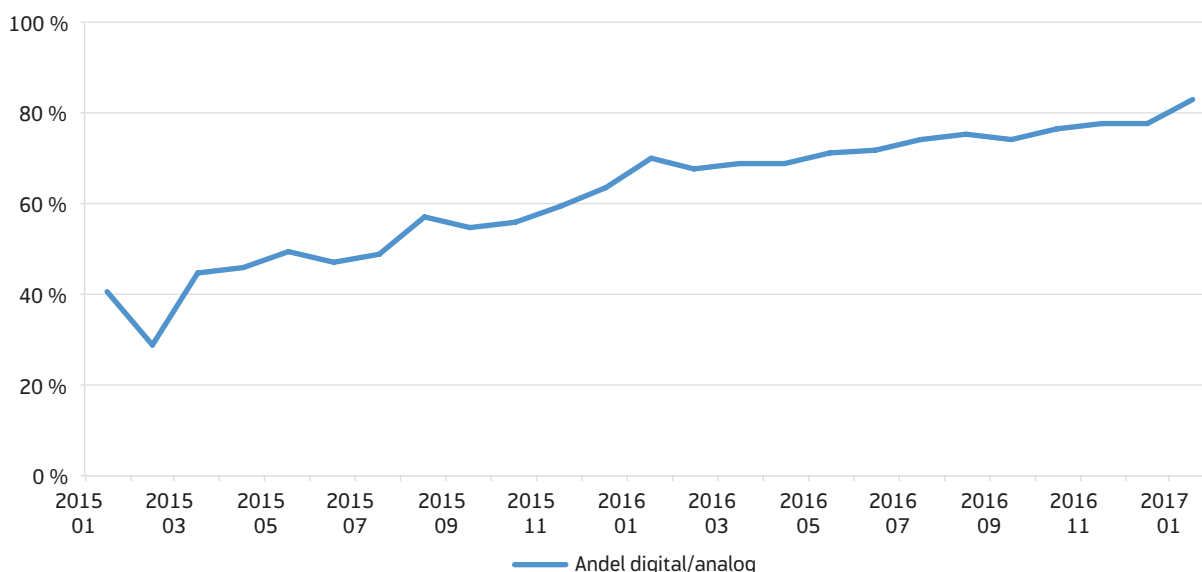
videreutvikles vesentlig (Prop. 67S, 2015–2016). De kommende foreldrenes bruk av den digitale søknaden har vært stigende fra 2015. Figur 2 viser at andelen digitale søknader er kommet opp i mer enn 80 prosent av det totale antall søknader om foreldrepenger per januar 2017. Den digitale søknaden er dermed blitt den dominerende søknadsmåten for foreldrepenger.

Hvordan gjennomsnittsverdiene i foreldrenes vurdering av tillit fordeler seg på de individuelle egenskapene vises i tabell 2. Vi finner ingen klar sammenheng mellom tillit og alder (tabell 2). Det er få foreldre i dette utvalget som har den laveste utdanningen, men denne gruppen har en høyere tillit hos de analoge enn de digitale søkerne. Økt utdanningsnivå henger sammen med økt tillit til NAV. Når det gjelder inntektsnivå finner vi derimot mindre sammenheng med tillit til NAV. De med lavest inntekt har imidlertid høyest tillit til NAV. Tilsvarende høy tillit observerer vi blant foreldre som ikke er født i Norge. Resultatene i tabell 2 viser dermed ikke et tydelig bilde av felles sammenhenger mellom bakgrunnskjennetegn og tillit.

Høy andel av foreldrepengesøkere med tillit til NAV

Tidligere i artikkelen trakk vi fram risikoen ved selvrapportering av erfaringer fordi det er lettere å gi positive tilbakemeldinger enn negative (Moum 1988). For å balansere denne risikoen for skjevhet presenteres

Figur 2. Andel digitale søknader av totalt antall søknader om foreldrepenger etter måned



Kilde: NAV Datavarehus/scanning

det en todelt tillitsvariabel vist som «liten tillit» (skåringsverdi 1 og 2) og «stor tillit» (skåringsverdi 3–6) i tabell 3. Ved statistiske signifikant funn vil resultatene kunne framstå som mer robuste. NAV har en forventning om at det ikke skal være en sammenheng mellom brukerens individuelle kjennetegn og tillit. Resultatet i tabell 3 viser at det er en liten, men statistisk signifikant forskjell i vurderingen av tillit mellom

analoge og digitale søkere. Analoge søkere har en noe høyere andel med liten tillit til NAV enn digitale søkere. De fleste bakgrunnskategoriene i tabellen viser resultater med mer enn 80 prosent med stor tillit. Søkere med grunnskole som høyeste utdanningsnivå har den høyeste andelen med liten tillit (30 %). Antallet søkere i denne kategorien er imidlertid så få at testen ikke gir et statistisk signifikant resultat.

Tabell 3. Tillit til NAV etter bakgrunnskjenetegn og søknadstype. Andeler i prosent

Bakgrunnsvariabler	Liten tillit	Stor tillit	Totalt	N
Søknadstype**				
Analog	18 %	82 %	100 %	501
Digital	12 %	88 %	100 %	612
Utdanningsnivå				
Grunnskole	30 %	70 %	100 %	20
Videregående skole	17 %	83 %	100 %	336
Høyere inntil 3 år	15 %	85 %	100 %	295
Høyere over 3 år	13 %	87 %	100 %	457
Årsinntekt (husstandens samlede årsinntekt før skatt)				
Under 200' NOK	11 %	89 %	100 %	28
200'-400' NOK	22 %	78 %	100 %	95
400'-600' NOK	19 %	81 %	100 %	149
600'-800' NOK	16 %	84 %	100 %	208
800' over	12 %	88 %	100 %	571
Fødeland				
Ikke Norge	13 %	87 %	100 %	255
Norge	16 %	85 %	100 %	863
Total	15 %	85 %	100 %	1113

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016. Kji.kvadrat test av forskjeller, sign. * 0,05 ** 0,01

Digitale søkere har mer positive erfaringer fra søknadsprosessen

Artikkelen så langt har fått bekreftet at det er forskjeller i tillit mellom de som søker analogt og digitalt. Enkeltspørsmålene om erfaringer fra søkeprosessen kan bidra til en nærmere forklaring av denne forskjellen. For de fleste erfaringsvariablene skårer gruppen med digitale søkere høyere i betydningen av at de har bedre opplevelse fra søknadsprosessen enn i den analoge søkergruppen (tabell 4). T-testen gir indikasjon på i hvilken grad vi kan hevde at forskjellene er reelle og ikke kun statistiske tilfeldigheter. 6 av de 9 enkeltspørsmålene viser en statistisk signifikant forskjell mellom gjennomsnittskåren for de to søknadstypene. Spørsmålene er gruppert etter de tre erfaringsindikatorer (*ivaretagelse, erfaring og mestring*). Det var forventet at gjennomsnittsverdiene mellom søknadstypene skulle variere i ulik grad på de ulike spørsmålene. Noen spørsmål retter seg mer spesifikt mot søknadsprosessen, mens andre har et generelt fokus på saksprosessen. Spørsmålene om *utbetaling i tide* (generell saksprosess) viste liten forskjell mellom søknadstypene, mens *forventet sakstid* fikk et statis-

Tabell 4. Gjennomsnittsverdier for erfaringsvariabler etter søknadstype

Erfaringsvariabler	Analoge brukere			Digitale brukere			Forskjell#
	Min verdi	Max verdi	N	Gjennomsnittsverdier	N	Gjennomsnittsverdier	
Informasjon jeg har behov for	1	6	496	3,9	608	4,2	-0,32**
Informasjon bidrar til at jeg forstår min sak	1	6	480	3,9	589	4,1	-0,18
NAV ivaretar mine rettigheter	1	6	490	4,0	601	4,3	-0,30**
Får service jeg trenger	1	6	496	4,3	601	4,6	-0,34**
Utbetaling i tide	0	1	459	0,9	563	0,9	-0,02
Forventet sakstid	0	1	464	0,7	563	0,8	-0,07**
Antall kontakter med NAV	0	1	484	0,8	601	0,8	0,01
Hjelp til å fylle ut søknaden	0	1	505	0,5	616	0,7	-0,13**
Mestring av søknadsprosess	1	6	496	3,6	615	4,0	-0,40**

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016. # T-test mellom gjennomsnitt. (sign. nivå: * 0,05 ** 0,01)

tisk signifikant resultat. De digitale søkerne opplevde i noe større grad å få svar raskere enn de hadde forventet, sammenliknet med analoge søkere. Hvorvidt denne forskjellen gjenspeiler reelle forskjeller i svartid eller kun ulike forventninger om svartid sier ikke denne variabelen noe om. Men den viser at de digitale søkerne gir en mer positiv vurdering av svartid. *Hjelp til å fylle ut og mestring av søknaden* ga statistisk signifikante forskjeller mellom søknadstypene. For begge spørsmålene var den digitale erfaringen vesentlig mer positiv. Resultatene om *informasjon og ivaretagelse* viste også vesentlige og statistisk signifikante forskjeller mellom søknadstypene. Helhetsinntrykket viser dermed at det er klare forskjeller i opplevelsene fra søknadsprosessen mellom de to søknadstypene. Digitale brukere har altså bedre opplevelser enn de som søker analogt.

Brukererfaringer har betydning for tillit

Til å vurdere i hvilken grad individuelle kjennetegn, brukererfaringer eller søknadsmetoden har betydning for om bruker har stor eller liten tillit til NAVs arbeid benyttes en regresjonsanalyse. Den første regresjonsanalysen benytter kun de fire bakgrunnsvariablene (tabell 5). Resultatene viser at verken *alder*, *utdanning* eller *inntekt* gir statistisk signifikante utslag på avhengig variabel. Derimot har det en viss betydning om bruker er født i Norge eller ikke. Vi finner at tilliten er høyere blant de som er født utenfor Norge enn

de som er født i Norge. Alle fire variablene samlet har imidlertid en veldig svak påvirkning på tilliten og oppnår kun en forklaringsandel på 2 prosent. Samlet indikerer resultatene at de individuelle bakgrunnskjennetegnene som er inkludert i den første regresjonsanalysen forklarer lite av variasjonen i brukernes tillit til NAV.

Det neste spørsmålet artikkelen skal belyse er i hvilken grad brukernes egne erfaringer fra søknadsprosessen ser ut til å påvirke tilliten til NAV. Spørsmålene til bruker i tabell 5 er vist ved de tre erfaringsindikatorerne. Den andre regresjonsanalysen viser at kun indikatoren «ivaretagelse» oppnår et statistisk signifikant resultat. Vi finner her en positiv sammenheng mellom opplevelsen av å bli godt ivarettatt i søknadsprosessen (at de har fått den informasjonen og service de trenger, og opplever at NAV ivaretar deres rettigheter) og tillit til NAV. Jo bedre ivaretagelse, desto høyere tillit.

Alle de andre variablene i den andre regresjonsanalysen viser ubetydelige resultater. Fødeland som viste et statistisk signifikant bidrag i den første modellen har fått et betydelig mindre og ikke signifikant bidrag til å forklare tillit. Dette kan tyde på at den forskjellen vi observerte i den første analysen egentlig skyldtes forskjeller i brukeropplevelse. Det er nærliggende å tro at det er variabelen «ivaretagelse» som har betydning, siden den ga signifikant utslag. Kanskje kan det

Tabell 5. Resultater fra lineær regresjon med tillit til NAVs arbeid som avhengig variabel, etter bakgrunnskjennetegn, brukererfaringer og søknadstype

Forklaringsvariabler	Bakgrunnsvariabler	Bakgrunn og erfaringsvariabler	Bakgrunn, erfaring og søknadstype
(Konstant)	4,04**	0,95**	0,95**
Aldersgrupper (1-4)	0,01	-0,01	0,00
Utdanningsnivå (1-4)	0,04	0,03	0,03
Årsinntekt (1-5)	0,07	0,01	0,00
Fødeland (0=ikke Norge, 1=Norge)	-0,51**	-0,12	-0,12
Ivaretagelse (4=lavest, 24=høyest)	-	0,18**	0,18**
Mestring (0=lav, 1=Høy)	-	-0,02	-0,02
Erfaring (0=lav, 1=Høy)	-	0,08	0,08
Søknadstype (0=analog, 1= digital)	-	-	0,03
N	991	744	741
Justert R2	0,02	0,58	0,58

Kilde: NAV Personbrukerundersøkelsen 2016. (sign. nivå: ** 0,01)

være slik at norskfødte søkere har høyere forventninger til god service og støtte under søknadsprosessen enn utenlandskfødte søkere, og dermed i mindre grad føler seg godt ivaretatt. Denne andre modellen forklarer for øvrig hele 58 prosent av variasjonen av tilliten til NAV. Dette indikerer at spørsmålene om brukererfaringer har stor betydning for å forklare endringer i tilliten til NAV. Indikatoren for ivaretagelse er sammensatt av erfaringen med god informasjon og en opplevelse av at NAV ivaretar ens rettigheter. Resultatet viser at kvaliteten i samhandlingen mellom bruker og NAV har en tydelig virkning på brukernes tillit.

I den tredje kolonnen i tabell 5 presenteres den siste regresjonsanalysen. Analysen inkluderer alle variablene i dette utvalget. Resultatene viser også her svake bidrag fra bakgrunnsvariablene. Litt overraskende gir heller ikke variabelen om søknadstype et statistisk signifikant bidrag til å forklare variasjonen i tillit. Det er fremdeles kun erfaringsindikatoren «ivaretagelse» som har et statistisk signifikant bidrag til å forklare variasjonen av tilliten til NAV. Det ble også gjennomført separate analyser for analog og digital søknadstype, men disse resultatene viste små endringer mellom søknadstypene. Den siste regresjonsanalysen i tabell 5 gir et helhetsbilde med bruk av mange variabler som forklaring av variasjonen i tillit til NAV. Vi kan altså konkludere med at søknadstype - hvorvidt søknaden er digital eller analog - ikke ser ut til å påvirke brukernes tillit til NAV på noen bestemt måte. De små forskjellene vi fant bivariat i favør av digitale søknader (tabell 3) gjenfinnes ikke i regresjonsanalysen.

Oppsummering

Våre resultater tyder på at individuelle kjennetegn for søkere av foreldrepenger ikke bidrar til å forklare variasjoner i hvor stor tillit en har til NAV. Ut fra et NAV-perspektiv er det et ønske at brukernes individuelle bakgrunnskjenntegn ikke skal dominere opplevelsen med NAV. Hall m.fl. (1990) diskuterer i sin undersøkelse om økt brukertilfredshet var assosiert med økt alder og lav utdanning. Generelt fant de svake korrelasjoner og det var heller ikke her noen indikasjon på sammenheng mellom brukertilfredshet

og for eksempel etnisitet eller inntekt. Våre resultater støtter opp under dette, ved at brukeropplevelsene knyttet til søknadsprosessen for foreldrepenger ikke kan sies å være vesentlig ulik for ulike utdanningsnivåer, inntektsnivåer eller fødeland.

Spørsmålene om brukererfaringer gir i våre analyser det største bidraget til å forklare variasjoner i tillit til NAV. Det er særlig spørsmålene om informasjon, service og ivaretagelse av rettigheter, slått sammen til indikatoren *ivaretagelse*, som gir statistisk signifikante resultater. Det er ikke overraskende at opplevelse av service, god informasjon og ivaretagelse er av stor betydning for tillit til NAV. Resultatet er en bekreftelse på at dette er essensielle dimensjoner ved utvikling av tjenestene og overgang til mer bruk av digitale møtearenaer. Ettersom vi også finner at de digitale søkerne vurderer å bli noe bedre ivaretatt enn de analoge, synes denne overgangen å være gjort på en måte som ivaretar brukernes behov på en god måte, som bygger tillit. Forventninger og erfaring med saks-tid, slått sammen til indikatoren *erfaring*, gir ikke sterke bidrag til å forklare tilliten. De aller fleste svarer da også at de får utbetalingene i tide. Det er også svært mange som svarer at de får svar etter kortere tid enn forventet. Dette kan forstås som at erfaringene med respons fra NAV ikke avviker fra forventningene. Erfaringsindikatoren *mestring* representerer brukernes tilbakemelding om selve utfyllingen av søknaden. Denne indikatoren viser ingen sammenheng med brukernes tillit til NAV.

Det siste spørsmålet som diskuteres er om vi kan observere forskjeller i tillit avhengig av om bruker søker ved bruk av papirskjema (analogt) eller benytter selvbetjeningsløsningen (digital søknad). Dette er det mest sammensatte forskningsspørsmålet. Arbeidet ble derfor gjennomført trinnvis fra enkle til mer sammensatte analyser. De bivariate resultatene mellom søknadstype og tillit viste beskjedne, men statistisk signifikante forskjeller. De fleste brukere har høy tillit til NAV, men det var noe flere med lav tillit blant de analoge søkerne enn blant de digitale. De bivariate analysene over brukererfaringer viste også at digitale søkere har bedre opplevelser enn de analoge søkerne. Den beskrivende statistikken indikerte altså at det er noen mindre forskjeller i brukererfaringene og tillit avhen-

gig av søknadstype. Det siste vi ønsket å få bekreftet var om valg av søknadstype bidrar til å forklare om tilliten øker eller synker. Den siste regresjonsanalysen inkluderte alle variablene tilgjengelig i dette utvalget. Regresjonsanalysen viste at søknadstype ikke hadde noen påvirkning på tillit. Heller ikke bakgrunnsvariablene hadde noen sterk påvirkning. Det var kun erfaringsindikatoren «ivaretagelse» som ga et statistisk signifikant bidrag til å forklare variasjonen av tillit. Til tross for at vi observerte noen mindre forskjeller i tillit bivariat, kan vi dermed konkludere med at tilliten til NAV i det store og hele ikke ser ut til å ha en signifikant sammenheng med om man søker digitalt eller analogt. Bekymringen for at overgangen til større bruk av digitale møtearenaer skulle svekke brukernes tillit får ikke støtte i våre analyser.

Forskere på digitale tjenester spør seg om i hvilken grad det er hensiktsmessig å fortsette å diskutere forskjeller i brukererfaringer ut fra de klassiske egenskapene som alder, inntekt og utdanning. Brandtzæg hevder at hans undersøkelser indikerer at skillelinjene ikke følger de tradisjonelle inndelingene (Brandtzæg, 2012). Brandtzægs kartlegging over hvordan innbyggerne bruker sosiale medier varierer ikke som forventet med alder når det vurderes hvor aktiv eller passiv nettbruken er. Hindringene mot aktiv bruk ser ut til å dreie seg noe om utstyr, men mest om bruk og kompetanse.

Ved overgangen fra en type brukermøte til en annen vil også forventningene fra brukerne av tjenestene bli viktig å ivareta. Digitaliseringsarbeidet utfordres av dilemmaer for å videreutvikle det gode brukermøtet. Dette kommer fram i den offentlige debatten med økt skepsis over framtiden med dominans av flere digitale samhandlingsarenaer (Westin, 2017). Usikkerheten retter seg særlig om svake brukergrupper vil oppleve en høyere terskel til informasjon og hjelp. Våre funn tyder på at dette ikke er noen stor utfordring innenfor den bredt sammensatte foreldregruppen. Det er imidlertid viktig å ta på alvor de tilbakemeldinger som kommer om brukergrupper som opplever høyere terskel til samhandling med NAV. Overgang til nye digitale tjenester skal også ta hensyn til brukere som ønsker en god digital søkediolog. Det er en økende forventning i samfunnet om at god service betyr økte

valgmuligheter. Flere brukere av dagens digitale foreldrepengesøknad kommer med innspill som viser en forventning om at samhandlingen gir for lite rom for individuell tilrettelegging (Eggerbø, 2016).

Hvordan kan framtidens brukerundersøkelser fange opp viktige brukererfaringer fra digitale tjenester? Våre funn tyder på at mange av de forklaringsvariablene som er inkludert i kartleggingen ikke er de beste til å forklare variasjoner i brukernes tillit til NAV. Det ser ut til at erfaringsspørsmålene fra NAVs personbrugerundersøkelse kan ha ulik betydning avhengig av om en brukerundersøkelse retter seg mot det personlige fysiske møtet eller om det skal fange erfaringer fra de digitale møtepunktene. De tidligere brukerundersøkelsene i NAV la blant annet vekt på erfaringsspørsmål som skulle beskrive «tilgjengelighet», «service» og «saksbehandling». Kravet om god tilgjengelighet på NAV-kontor får en annen betydning når en digital tjeneste er åpen hele døgnet alle dager i uken. Gitt en utvikling med mindre fysisk kontakt med ansatte, vil også det tradisjonelle serviceaspektet få redusert betydning for brukerens totale opplevelse.

Digitalisering handler ikke lenger om å sette strøm på papir. Digitalisering av offentlig tjenester dreier seg nå i større grad om å bruke samhandlingserfaringene fra brukere som benytter nettløsninger til å svare opp forventningene som reises fra brukere. I en utvikling mot mer avanserte digitale søknadsdialoger kan tjenesteutviklingen få en dreining fra en egen digital prosess for saksbehandling til at dette er oppgaver som utføres av brukere selv. Dette er tendenser brukere erfarer i privat tjenestesektor. Vi kan derfor anta at brukeren vil få en mer sentral plass i utviklingen av nye digitale tjenester. De offentlige tjenestene vil fortsatt være svært avhengig av høy tillit hos brukerne. Erfaringsindikatoren «ivaretagelse» ga det sterkeste bidraget til å forklare tillit til NAV. Vi kan derfor få en framtidig situasjon med mer bruk av såkalt «samskaping» der utviklingsarbeid har lyktes gjennom et mye tettere samarbeid mellom brukere og tjenestegiver (Ukko, Saunila, & Rantala, 2016). Behovet for brukerundersøkelser med god forklaringssevne vil kunne øke for å forstå de framtidige brukeropplevelsene. Derfor legger Direktoratet for forvaltning og

IKT (DIFI) vekt på at når offentlige tjenester blir digitaliserte, er det avgjørende at brukerne opplever tjenestene som forståelige og lette å bruke. For å oppnå dette må vi ha kunnskap om de som skal bruke tjenestene².

Referanser

Andreassen, Tor Wallin, Lunde, Tormod K. og Anders Daae, (2001) *Offentlige tjenester: prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bjertnaes, Øivind A., Sjetne, Ingeborg S. og Hilde H. Iversen, (2012) Overall patient satisfaction with hospitals: effects of patient-reported experiences and fulfilment of expectations. *BMJ quality & safety*, 21(1), 39–46.

Brandtzæg, Petter B. (2012) *Social implications of the Internet and social networking sites: A user typology approach*. Oslo, Department of Media and Communication, Faculty of Humanities, University of Oslo.

Christensen, Dag Arne, Hansen, Hans-Tore og Jacob Aars, (2011) Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13(3), 55–80.

Eggerbø, Helga (2016) Default Foreldrepermisjon. Maddam.no

Foreldrepengeprosjektet (2017) *Prosjektbeskrivelse for Foreldrepengeprosjektet*. Oslo: Arbeid- og velferdsdirektoratet.

Fornell, Claes (1992) A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience. *the Journal of Marketing*, 6–21.

Hall, Judith A., og Michael C. Dorman, (1988) Meta-analysis of satisfaction with medical care: description of research domain and analysis of overall satisfaction levels. *Social science & medicine*, 27(6), 637–644.

Hansen, Hans-Thore (2009) *Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?* (1503–0946). Bergen: Rokkansenteret.

Hansen, Tore og Trond Tjerbo (2003) *Politisk engasjement, borgerroller og sosial kapital* (Vol. nr 62, mai 2003). Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.

Hayes, Bob E. (1998) *Measuring customer satisfaction: Survey design, use, and statistical analysis methods*: Milwaukee: ASQ Quality Press.

Lian, Olaug (2003) Tillitens vilkår i en markedsorientert helsetjeneste. *Sosiologi i dag*, 33 (2), 31–49.

Moum, Torbjørn (1988) Yea-saying and mood-of-the-day effects in self-reported quality of life. *Social Indicators Research*, 20(2), 117–139.

NAV (2016a) *NAVs Omverdenanalysen 2016*. NAV-Rapport nr.3–2016. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2016b) *Personbrukerundersøkelsen 2016*. Oslo: Arbeid- velferdsdirektoratet.

Olsen, Line L. (2002) *Modeling Equity, Satisfaction and Loyalty*. (PhD), Oslo: Handelshøyskolen BI.

Parasuraman, Anantharathan, Zeithaml, Valerie A. og Leonard L. Berry, (1988) Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perc. *Journal of retailing*, 64(1), 12.

Parasuraman, Anantharathan, Zeithaml, Valerie A. og Arvind Malhotra, (2005) ES-QUAL a multiple-item scale for assessing electronic service quality. *Journal of service research*, 7(3), 213–233.

Pettersen, Kjell I., Veenstra, Marijke, Guldvog, Bjørn og Arne Kolstad, (2004) The Patient Experiences Questionnaire: development, validity and reliability. *International Journal for Quality in Health Care*, 16(6), 453–463.

² <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/kunnskap-om-digitale-brukarar>

Prop.67S. (2016) *Oppstart av Prosjekt 2 i modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Sitzia, John og Neil Wood, (1997) Patient satisfaction: a review of issues and concepts. *Social science & medicine*, 45(12), 1829–1843.

Skog, Ole Jørgen (1998) *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

St.meld. nr. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge: IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Ukko, Juhani, Saunila, Minna og Tero Rantala, (2016) From Customer Value to Customer Wisdom – Managing and Measuring Customer Value Co-creation in Digital Service System. *Tiziana Russo-Spena and Cristina Mele*, 454.

Westin, Steinar (2017, 04. mai) Nav må møte mennesker, *Kronikk. Aftenposten*.

Williams, Brian, Coyle, Joanne og David Healy, (1998) The meaning of patient satisfaction: an explanation of high reported levels. *Social science & medicine*, 47(9), 1351–1359.

