

MASTEROPPGAVE

NAV #online

Cecilie Klaunes Nielsen

Fredrikstad 31.08.2021

Masterstudium i samordning av helse- og velferdstjenester

Institutt for velferd, ledelse og organisasjon

Sammendrag

Denne masteroppgaver handler om NAV veileders erfaringer og opplevelser knyttet til digital samhandling.

I forbindelse med koronapandemien har arbeidshverdagen til NAV veiledere vært preget av digital samhandling. Formålet med oppgaven er derfor å belyse hvordan dette påvirker arbeidshverdagen til de ansatte, men også hvordan de opplever egen tilgjengelighet for brukere, og de konsekvenser de erfarer at digital samhandling har både overfor bruker, hverandre og eksterne aktører.

Det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven er primært samordning og samhandling, men jeg har også et eklektisk utvalg av annen teori som synes relevant for å belyse de funnene jeg hadde. Blant annet har jeg benyttet teori om tilgjengelighet og bakkebyråkratiet for å kunne belyse funnene i studien. Med bakkebyråkratiet kommer jeg også innom begreper som skjønnsutøvelse og mestringsstrategier. Foruten om dette, har jeg hatt fokus på digital kommunikasjon og empowerment.

Gjennom kvalitative intervjuer med åtte NAV veiledere fra ulike kontorer i Viken fylke har jeg forsøkt å belyse problemstillingen. Informantene hadde ulike alder, utdanningsbakgrunn og begge kjønn var representert.

Undersøkelsene viser at NAV veilederne er fornøyd med funksjonen på flere av de tekniske løsningene. De opplever at løsningene letter arbeidshverdagen deres. Samtidig påpeker de flere svakheter og ulemper med digital samhandling, blant annet at ikke alle brukere greier å nyttiggjøre seg digital samhandling, at den digitale samhandlingen er belastende, og at de er misfornøyd med de digitale samhandlingsmulighetene med eksterne aktører. I analysen og drøftingen belyses funnene med teori, og jeg drøfter funn som omhandler fordeler og ulemper med digital samhandling ut fra teori.

Sentrale funn som går igjen i denne oppgaven er at NAV veilederne erfarer at digital samhandling kan være nyttig, men peker også på risikoforhold ved digital samhandling; som risiko for ekskludering av mange brukergrupper, risiko for svekket grunnlag for å vurdere brukers behov, samt risiko for negativ påvirkning på helse og trivsel i arbeidet.

Abstract

This master's thesis addresses NAV supervisors' experiences related to digital interaction.

Due to the corona pandemic, the everyday work of NAV supervisors has been totally characterized by digital interaction. The purpose of the thesis is not only to shed light on how this affects the everyday work of the employees but also how they experience their own accessibility for their clients and the consequences of digital interaction to both clients, amongst colleagues and to external actors.

The theoretical basis in this thesis is primarily theories addressing coordination, cooperation and interaction. In addition to this, I also picked out an eclectic selection of other relevant theories to use for the analyses of the findings in this study. For example, I have chosen accessibility theories and Lipsky's theory of street level bureaucracy to shed light on the findings of the study. When addressing the street level bureaucracy theory, I also came across concepts such as exercise of legal discretion, professional judgment, and different coping strategies. In addition to this, I have focused on digital communication and empowerment.

By interviewing eight NAV supervisors from various offices in Viken county, I have tried to find answers to the main issue of this thesis. The informants were of different ages, educational backgrounds and both genders were represented.

The findings of this study show that the NAV supervisors were satisfied with the functions of several technical solutions that they use. They experienced that the solutions facilitate their everyday work. At the same time, they point out several weaknesses and disadvantages of digital interaction, including that not all clients are able to take advantage of digital interaction, also digital interaction is stressful, and they are dissatisfied with the lack of opportunities for digital interaction with external parties. In the analysis and discussion, the findings are highlighted with various theories where I discuss findings that deal with the advantages and disadvantages of digital interaction.

Key findings that are repeated in this thesis are that NAV supervisors experience that digital interaction can be useful, also they have pointed out some risk factors in digital interaction; such as a risk of exclusion of many user groups, a risk of a weakened basis for assessing the user's needs, as well as a risk of a negative impact on health and well-being at work.

Innhold

Sammendrag	2
Abstract.....	3
Forord.....	7
1.0 INNLEDNING	8
1.1 Tema og formål med oppgaven	8
1.2 Presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.3 Begrepsavklaringer	10
1.3.1 Digitalisering og digitale tjenester.....	10
1.3.2 NAV Veileder	10
1.4 Oppgavens oppbygging	11
1.5 Avgrensning og perspektiv	11
2.0 Bakgrunnen for NAV og undersøkelsens kontekst.....	12
2.1 Bakgrunnen for NAV reformen.....	12
2.2 Digitalisering i NAV	13
2.3 Undersøkelsens kontekst	14
3.0 Teori og tidligere forskning	16
3.1 Samordning og samhandling	16
3.2 Vertikal og horisontal samordning	16
3.3 Institusjonell interaksjon	17
3.4 Interoperabilitet	18
3.4.1 Juridisk interoperabilitet	18
3.4.2 Organisatorisk interoperabilitet	18
3.4.3 Semantisk interoperabilitet.....	19
3.4.4 Teknisk interoperabilitet	19
3.4.5 Forholdet mellom de fire nivåene	19
3.5 Effektivisering og standardisering	20
3.6 Digital kommunikasjon og samhandling	21
3.7 Bakkebyråkratene.....	21
3.7.1 Bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse	22
3.7.2 Bakkebyråkratenes mestringsstrategier.....	22
3.8 Tjenestenes tilgjengelighet.....	22
3.8.1 Terskler	23
3.9 Digital ulikhet.....	23
3.10 Empowerment.....	24

3.11 Tidligere forskning	25
4.0 Metode	28
4.1 Kvalitativ metode	28
4.2 Kvalitative individuelle intervjuer	29
4.3 Informantene	29
4.4 Utvalget	30
4.5 Rekruttering	30
4.6 Intervjuguide	31
4.7 Den praktiske gjennomføringen av intervjuene	31
4.8 Transkriberingen	32
4.9 Etiske hensyn	33
4.10 Forskerrolle og forforståelse	34
4.11 Analyse av data	36
4.11.1 Trinn 1- Å bli kjent med datamaterialet	36
4.11.2 Trinn 2- Innledende koding	37
4.11.3 Trinn 3- Temasøk	37
4.11.4 Trinn 4- Temaevaluering	38
4.11.5 Trinn 5- Benevning av temaer	38
4.11.6 Trinn 6- Skriveprosessen som kjerne i analysearbeidet	39
4.12 Forskningens troverdighet	39
5.0 Presentasjon av data	42
5.1 NAV veileders erfaringer med digital samhandling med bruker	42
5.1.1 Digitale terskler for en del brukere	42
5.1.2 Digital brukersamhandling er utfordrende	44
5.1.3 Helhetlig og samordnet tjenestetilbud?	46
5.2 NAV veileders erfaringer med digital samhandling med kollegaer	48
5.2.1 Gode tekniske løsninger for digital samhandling internt	48
5.2.2 Utfordringer med digital samhandling internt	49
5.3 NAV veileders erfaringer med digital samhandling med eksterne aktører	50
5.3.1 Mangler tekniske løsninger for god digital samhandling med eksterne aktører	50
5.3.2 Manglende kompetanse til eller vilje til digital samhandling?	51
6.0 Diskusjon	54
6.1 NAV veileders erfaringer med digital samhandling med bruker	54
6.1.1 Digitale terskler for mange brukere	54
6.1.2 Digital brukersamhandling er utfordrende	57
6.1.3 Helhetlig og samordnet digitalt tjenestetilbud?	59

6.2 NAV veileders erfaringer med digital samhandling med kollegaer.....	62
6.2.1 Gode nok systemer for digital samhandling med kollegaer.....	62
6.2.2 Digital samhandling internt i NAV er også krevende.....	63
6.3 NAV veileders erfaringer med digital samhandling med eksterne aktører.....	64
6.3.1 Mangler tekniske løsninger for samhandling med eksterne.....	64
6.3.2 Manglende vilje eller kompetanse til digital samhandling?.....	65
7.0 Avslutning.....	68
7.1 Et lite tilbakeblikk	70
7.2 Forslag til videre forskning	71
7.3 NAV #online?	72
8.0 Litteraturliste.....	73
9.0 Vedlegg:.....	79
Vedlegg 1: intervjuguide	79
Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter.....	81
Vedlegg 3: Vurdering fra NSD.....	86
NSD sin vurdering.....	86

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som avsluttende eksamen i studiet Master i samordning av helse- og velferdstjenester ved Høgskolen i Østfold. Ved siden studiene har jeg hatt barn som skulle følges opp, full jobb, og frivillige verv utenom lønnet arbeid. Det har vært fire krevende, men svært innholdsrike og lærerike år. Selve arbeidet med oppgaven har både vært utfordrende og interessant på en og samme tid.

Det hadde ikke vært mulig for meg å komme i mål med denne masteroppgaven uten en del støtte. Jeg ønsker å takke noen mennesker rundt meg. Først og fremst vil jeg takke mannen min og barna for tålmodighet og støtte gjennom hele prosessen. Jeg må også få rette en stor takk til en av mine medstudenter, Linda Pettersen Myhre, som har vært til hjelp både med motivasjon og som sparringspartner.

Når det gjelder oppgavens mer praktiske side, vil jeg rette en stor takk til min veileder Heidi Aarum Hansen ved Høgskolen i Østfold. Gjennom hele prosessen har hun vist meg mye omtanke og hatt troen på meg også når jeg selv var i villrede. Jeg vil også takke arbeidsgiver, som har lagt til rette for at jeg har kunnet delta på samlinger og for at jeg fikk lov til å avvikle ferie for å skrive ferdig oppgaven.

Også ledere ved de ulike NAV kontorene i Viken fortjener en stor takk for at de bistod meg med å skaffe informanter. Ikke minst vil jeg takke alle informantene som tok seg tid til å stille opp til intervju, selv i svært travle tider i NAV som følge av pandemisituasjonen.

Til slutt vil jeg takke venner og øvrig familie som har vist forståelse for at jeg har måttet prioritere oppgaven foran det sosiale livet de siste ukene. Nå skal endelig bøkene ryddes bort fra spisestuebordet og helgene tilbringes sammen med nære og kjære!

Fredrikstad, 31.08.2021

Cecilie Klaunes Nielsen

1.0 INNLEDNING

1.1 Tema og formål med oppgaven

Denne masteroppgaven handler om NAV veilederes erfaringer med digital samhandling. I media fremkommer det stadig eksempler på at brukere opplever utfordringer i møte med NAV. Ofte handler utfordringene om at det er vanskelig å få tilgang på tjenester.

De siste årene har offentlig forvaltning i Norge foretatt en omlegging til digitale brukerløsninger. Et systematisk moderniseringsarbeid er satt i gang gjennom regjeringens satsingsområde; «En enklere hverdag for folk flest». Hovedmålsettingen med digitalisering er å kunne tilby helhetlige tjenester, og skape bedre brukeropplevelser. Digitalisering av offentlige tjenester og automatisering av interne arbeidsprosesser trekkes frem som sentrale satsinger for å forenkle, fornye og forbedre forvaltningen. I stortingsmeldingen Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet, presenteres politisk føringer om at det skal satses på at stadig flere offentlige tjenester skal være tilgjengelige på nett (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

NAV har vært én av de offentlige virksomhetene som har vært ledende i den digitale utviklingen. Dette har imidlertid ikke foregått helt uten komplikasjoner. Brukerombudet i Fredrikstad (2021) peker i sin årsrapport for 2020 på en rekke sårbarheter ved digitaliseringen av NAV. Brukerombudet møter mange brukere som strever enormt i den nye digitale verdenen. Deres erfaring er at spesielt mange eldre trenger bistand av sine nærmeste til å søke tjenester digitalt (Wærnes, 2021).

I artikkelen «NAV skaper mer sinne enn forståelse», argumenterer Lingjærde (2017) for at digitaliseringen i NAV rammer nettopp de mest sårbare i samfunnet. Hun poengterer at mange brukere mangler kunnskaper og ferdigheter for å kommunisere digitalt med NAV og at NAV risikerer at kjernegruppen ekskluderes. Dette mener hun kan være lovstridig (Lingjærde, 2017).

Digitaliseringen og standardiseringen av arbeidsmetodene i NAV blir også «påtvunget» NAV veilederne, og heller ikke de står fritt til å velge bort de digitale samhandlingsformene.

Formålet med denne masteroppgaven er å se på hvilke erfaringer NAV veiledere har med digital samhandling. Gjennom å høre hvilke erfaringer de har og hvordan de opplever at digitaliseringer påvirker samhandlingen, håper jeg å kunne belyse hvordan politiske

intensjoner, samordningsprosesser- og mekanismer virker inn på utformingen av digital samhandling på mikronivå. NAV veilederes erfaringer er spesielt interessante i denne sammenheng, fordi veilederne befinner seg midt i skjæringspunktet mellom politikken og virkeligheten på bakkeplan. Deres erfaringer kan bidra til å kaste lys over hvordan de politiske intensjonene med digitalisering faktisk virker inn på tjenestenivå og hvordan det påvirker deres relasjon til brukerne.

1.2 Presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål

I gjennomgangen av kunnskapsstatus, som jeg vil komme nærmere inn på i kapittel 3, Teori og tidligere forskning, har det vært begrenset forskning fokuserer på selve den digitale samhandlingen med bruker, som utgjør en sentral del av arbeidet for NAV veiledere. Derfor ønsker jeg å undersøke dette i mitt masterprosjekt.

Digitaliseringen virker imidlertid ikke bare inn på samhandlingen med brukerne i NAV. Rollen som NAV veileder, innebærer en god del samhandling med andre enheter i NAV, i tillegg til samhandling med svært mange ulike eksterne samarbeidspartnere. Det er lite tilgjengelig forskning tar for seg digital samhandling internt i NAV. Det samme er tilfellet når det kommer til forskning på NAV og digital samhandling med eksterne samarbeidspartnere. Jeg ønsker å derfor å inkludere også disse sidene ved NAV veilederes erfaringer med digital samhandling.

Med utgangspunkt i at det ikke foreligger tidligere forskning som tar for seg de ovennevnte sidene av digital samhandling, har jeg formulert følgende problemstilling:

«Hvilke erfaringer har NAV veiledere med digital samhandling?»

For å belyse denne problemstillingen har jeg utformet tre forskningsspørsmål:

1. Hvilke erfaringer har NAV veiledere med digital samhandling med brukere?

Prosessen med å utforme et tjenestetilbud overfor bruker starter for NAV veileder med kartlegging av brukerens situasjon, etter dette avklares mål, ønsker og behov før det til sist tas en beslutning sammen med brukeren (Arbeids- og velferdsetaten, 2019b). Det kan tenkes at enkelte brukere har vanskeligere for å delta i ovennevnte prosess og i bruk av digitale samhandlingsverktøy enn andre.

2. Hvilke erfaringer har NAV veiledere med digital samhandling med kollegaer?

NAV er organisert med ulike enheter som har ansvaret for ulike oppgaver. I mange tilfeller, kan det være behov for samhandling på tvers av disse enhetene. Behovet kan for eksempel springe ut fra at bruker kan ha flere parallelle tjenester/ytelser fra NAV, og veileder kan ha behov for å utveksle informasjon, samordne innsatsen med andre ansatte i NAV for å gi bruker et godt og samordnet tilbud.

3. Hvilke erfaringer har NAV veiledere med digital samhandling med eksterne aktører?

Eksterne samarbeidspartnere kan for eksempel være barnevern, politi, tiltaksarrangører, leger, arbeidsgivere, spesialisthelsetjenester, kriminalomsorgen, frivillige organisasjoner, videregående skoler og mange flere.

De tre forskningsspørsmålene deler oppgaven naturlig inn i tre separate temaer gjennom både intervjuguiden og i analysen. Dataene er i sin helhet basert på semistrukturerte intervjuer med NAV veiledere fra ulike NAV kontorer i Viken.

1.3 Begrepsavklaringer

1.3.1 Digitalisering og digitale tjenester

Digitalisering er et moteord som assosieres med mange ulike begreper og teknologier. I denne oppgaven vil jeg legge til grunn en forståelse av digital samhandling som mellommenneskelig interaksjon innad i NAV og ut av NAV med brukere og eksterne samarbeidsaktører ved hjelp av teknologi.

Digitale tjenester forstås i oppgaven som teknologi som gjør det mulig for brukere å samhandle med NAV, herunder elektroniske søknader, selvbetjeningsløsninger på nav.no, chatte program (digital brukerdiallog) og digital aktivitetsplan. Digitale tjenester, digitale løsninger, tekniske løsninger og digitale plattformer vil være begreper som benyttes om hverandre i oppgaven for å gi variasjon i språket.

1.3.2 NAV Veileder

Oppgavene til en NAV veileder knyttes til brukere som trenger støtte og oppfølging over tid, i en prosess der arbeid eller samfunnsdeltakelse skal være målet. Konkrete funksjoner og ansvarsområder består av kartlegging og situasjonsavklaring, utarbeidelse av mål og utarbeidelse av aktivitetsplan sammen med bruker. NAV veileder kan fungere som en kontaktperson og koordinator dersom bruker er i behov av flere tjenester internt i NAV, eller som bistand for å få tilgang til eksterne tjenester (Arbeids- og velferdsetaten, 2019b).

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven inneholder syv kapitler. I første blir tema og problemstilling introdusert og oppgavens avgrensning blir presentert. I neste kapittel vil jeg gi en kort beskrivelse av bakgrunnen for NAV og digitaliseringen i NAV. Videre vil jeg si litt om konteksten undersøkelsen ble gjennomført i, da denne preger svarene fra informantene i stor grad. Kapittel 3 utgjør oppgavens teoridel. Her redegjør jeg for det teoretiske utvalget jeg har valgt å belyse funnene mine med. I kapittel 4 gir jeg en detaljert beskrivelse av fremgangsmåte for innhenting og behandling av empiri, og redegjør for ulike etiske overveielser jeg har gjort i forkant av og underveis i prosessen. Presentasjon av data gjøres i kapittel 5. Kapittel 5 er delt opp i tre hovedtemaer som gjenspeiler de tre forskningsspørsmålene for undersøkelsen.

Diskusjonen har jeg lagt til kapittel 6. Funn, tolkning og diskusjon sentreres rundt de tre samme hovedtemaer som i kapittel 5, og bygger opp til å svare på forskningsspørsmålene og problemstilling. Oppgaven avsluttes med kapittel 7, som inneholder en oppsummering av hovedfunnene, en redegjørelse for sentrale poeng og resultater fra undersøkelsen. Jeg vil også peke på noen svakheter ved oppgaven, gjennom å si noe om hva jeg ville gjort annerledes dersom jeg skulle gjort undersøkelsen på nytt. Til slutt presenterer jeg forslag til videre forskning.

1.5 Avgrensning og perspektiv

Jeg vil tolke svarene fra informantene i lys av et interaksjons perspektiv med hovedvekt på symbolsk interaksjonisme. Symbolsk interaksjonisme har i større grad fokus på interaksjonen mellom individ og samfunn, enn på individet eller samfunnet hver for seg. I symbolsk interaksjonisme oppfattes mennesket som meningssøkende (Hutchinson & Oltedal 2003).

Hutchinson og Oltedal (2003:216) hevder at innenfor interaksjonistiske modeller er menneskers mål å oppleve livet meningsfullt, finne en mening og en sammenheng i livet. Jeg vil i denne oppgaven se hvordan informantene søker mening i den digitale samhandlingen.

Oppgaven omfatter derfor ikke teknologiske aspekter ved digitalisering, men har fokus på de hverdagslige praksiser knyttet til samhandling, som utspiller seg i kjølvannet av digitaliseringen.

2.0 Bakgrunnen for NAV og undersøkelsens kontekst

For å plassere masteroppgaven i en ramme, vil jeg gi en kort presentasjon av bakgrunnen for NAV og gi en beskrivelse av den konteksten undersøkelsen er gjort i.

2.1 Bakgrunnen for NAV reformen

Stortinget ønsket å samle Aetat, Trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten i én etat. Regjeringen fikk i oppdrag fra Stortinget å utrede muligheten for opprettelse av en ny felles etat. Behovet for en slik reform skrev seg i hovedsak ut fra to forhold. For det første, medførte daværende organisering av forvaltningen som tre separate etater at brukere med sammensatte behov møtte en fragmentert forvaltning. Blant annet bidro dette til at brukere med behov for tjenester fra flere av de ulike etatene ble såkalte *kasteballer* i systemet. Man anså derfor at det var behov for forvaltning som i større grad kunne tilby samordnede og helhetlige tjenester på tvers disse etatsgrensene. For det andre så man en uheldig utvikling, til tross for at arbeidslinja hadde vært sentral i sosialpolitikken i mange år, der stadig flere mennesker i yrkesaktiv alder stod helt eller delvis uten arbeid (Andreassen & Aars, 2015).

Røhnebæk (2016) beskriver NAV reformen som et ambisiøst forsøk på å skape bedre samordning og økt individuell tilpasning i arbeids- og velferdstjenestene. Intensjonen var at både brukere og arbeidsgivere skulle oppleve å møte en samlet og enhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. Samlokalisering av Aetat, Trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten, skulle bidra til integrerte tjenester og godt samarbeid mellom stat og kommune (Andersen og Røiseland, 2008).

Stortinget vedtok det organisatoriske grunnlaget for NAV-reformen i 2005, og vedtaket ble iverksatt i juni 2006. Organiseringen av etaten gikk over flere år, og det siste NAV-kontoret ble opprettet i 2011 (Andreassen og Aars, 2015).

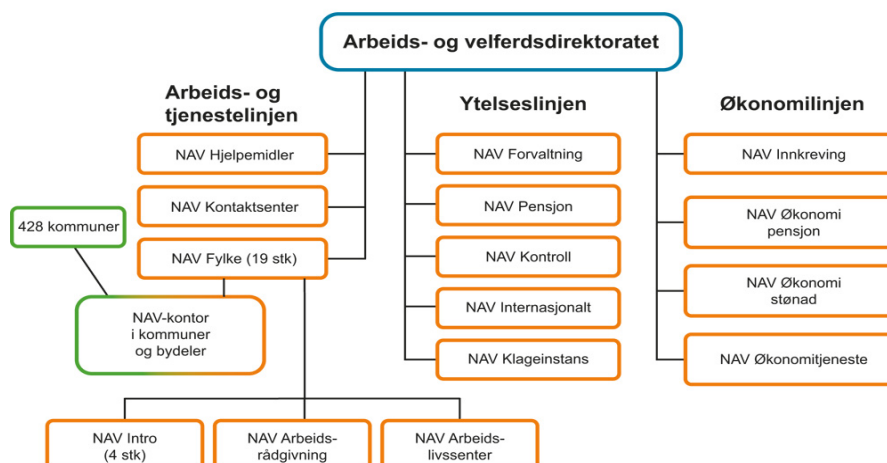
NAV har ansvaret for både kommunale og statlige tjenester. Partnerskapet mellom kommune og stat var et av de sentrale hovedgrepene med NAV-reformen. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV er likeverdig, og gir stat og kommune felles ansvar for drift av det enkelte NAV kontoret. Partnerskapet skal bidra til at brukerne kan få et samordnet tjenestetilbud. Stat og kommune har imidlertid selvstendig ansvar for separate tjenester (Arbeids- og velferdsetaten, 2019a).

NAV-reformens overordnede mål er:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005)

NAVs visjon er «Vi gir mennesker muligheter». NAV har tre eksplisitte verdier, som handler om at NAV skal være «tydelig, tilstede og løsningsdyktige» (Arbeids- og velferdsetaten, 2013).

NAV er, som tidligere nevnt, organisert som partnerskap mellom kommune og stat. Hvert NAV-kontor må forholde seg til to eiere. Kommune og stat har selvstendig ansvar for tjenestene som gis i de lokale NAV kontorene, men ansvaret for å samarbeide og skape helhetlige tjenester til brukerne er felles (Andreassen og Aars, 2015).



Bilde 1: organisasjonskart NAV (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016)

2.2 Digitalisering i NAV

Behovet for digital modernisering i NAV ble allerede argumentert for i stortingsproposisjon 46, Ny arbeids- og velferdsforvaltning (2004-2005). Man anså digitalisering som en forutsetning for å kunne realisere målene med NAV-reformen. IKT-løsninger som kunne tilrettelegge for individuelt tilpassede tjenester stod sentralt. Det ble vurdert som nødvendig å endre både selvbetjeningsløsninger rettet mot brukerne, men også de interne

saksbehandlingssystemene skulle fornyes og moderniseres. Ett nytt, felles IKT- system skulle understøtte oppgaver og arbeidsprosesser i NAV (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

I Stortingsmelding 33 (2015-2016), NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet ble nødvendigheten av digitalisering konkretisert ytterligere. Digitalisering ble ansett som avgjørende for at NAV skulle kunne tilby kvalitetsmessig gode tjenester både til brukere og arbeidsgivere. Stortingsmeldingen lovet at NAV skulle tilby digitale tjenester når dette var mest hensiktsmessig for brukerne og når det kunne forbedre NAVs arbeidsprosesser. Det langsiktige målet med digitaliseringen var å lette arbeidet ved NAV kontorene. Veilederne skulle få mer tid oppfølging av brukere med sammensatte behov. I den samme stortingsmeldingen (2015-2016) presenterer Arbeids- og sosialdepartementet (2016) den såkalte kanalstrategien. Kanalstrategien er NAVs strategi for hvordan den kan møte brukerne sine på en mer effektiv måte. Kanalstrategien ble utformet for å hjelpe NAV å prioritere hvilke møtearenaer som var mest hensiktsmessig for brukernes kontakt med NAV. Strategien skulle gi NAV bedre styring på hvordan brukere tar kontakt med NAV, og dermed føre til raskere og bedre tilpasset service overfor brukerne. Prioriteringen av hvilke møtearenaer brukere skulle benytte, var tredelt, og NAV la opp til at brukernes førstevalg skulle være selvbetjening via internettsiden, *nav.no*, *forutsatt at bruker hadde tilstrekkelig digital kompetanse*. Selvbetjening ble ansett som den mest ressurseffektive løsningen både for bruker og NAV (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016)

Sammen med innføringen av kanalstrategien, reduserte flere NAV kontorer åpningstidene sine. De reduserte åpningstidene førte til en god del kritikk i media. Det var også NAV veiledere som var ga uttrykk for bekymring for denne utviklingen. NAV veileder, Ragnhild Guddal stod frem i Dagspressen med sin sterke bekymring for de svakeste brukerne (NTB nyheter, 2019).

2.3 Undersøkelsens kontekst

I skrivende stund, er det halvannet år siden koronapandemien for alvor rammet Norge. Den 12. mars 2020 fattet regjeringen vedtak om en rekke tiltak for å begrense spredningen av koronaviruset. Dette fikk store konsekvenser for alle former for samhandling. På grunn av smittevern hensyn måtte NAV i enda større grad enn tidligere møte brukere sine via chat og/eller videomøter. Brukertilfredsheten blant personbrukere i NAV sank med hele 11 prosent fra 2019- 2020. Kun 66% av personbrukerne var fornøyde med NAV i 2020 (Nyberg et al., 2020, s. 10).

Denne konteksten preger hele undersøkelsen, og har gjort det mulig for meg å isolere veiledernes erfaringer fra en ordinær situasjon i NAV, fordi de over flere måneder i forkant av undersøkelsen har måttet forholde seg til at all samhandling i- og med NAV har vært digital. Dette har gitt studien en dimensjon som ellers ville vært vanskelig å få undersøkt, og gir oss anledning til å se litt inn i glasskulen og forhåpentligvis gi grunnlag for å si noe om hvilke utfordringer vi kan risikere at fulldigitalisert samhandling vil gi.

3.0 Teori og tidligere forskning

I dette kapittelet presenterer jeg det teoretiske grunnlaget for denne masteroppgaven. Utvalget av teori er gjort med bakgrunn i funn som kom frem i datamaterialet.

3.1 Samordning og samhandling

Begrepene samordning, samarbeid og samhandling blir ofte brukt om hverandre og feltet totalt sett fremstår som preget av en noe inkonsekvent begrepsbruk. Ulike forfattere tillegger de samme begrepene ulik betydning, samtidig som forskjellige begreper tillegges omtrent samme mening. Samhandling og samarbeid gjøres i interaksjon, mens samordning er organisatoriske strategier som for eksempel koordinering. Både samordning og samarbeid kan også forstås som organisatoriske grep som brukes for å fremme helhetlige tjenester.

Samordning kan ses på som en pågående prosess. Denne prosessen må stadig må (re-)etableres og vedlikeholdes, og er ikke en status man kan oppnå i gitte tilfeller. Man må se ulike deler i sammenheng, prioritere og tilpasse dem til hverandre, og samordning skjer gjennom at flere aktører samarbeider gjerne på ulike måter (Björkquist & Fineide, 2019 s. 9).

Brukere har ofte behov for tjenester som går på tvers av organisasjonenes etablerte grenser, og mange kan ha behov for flere tjenester parallelt og over tid. Samordning kan foregå mellom ulike forvaltningsnivåer (Björkquist & Fineide, 2019 s. 9). Når samordningen svikter, kan brukere oppleve tjenestene som fragmenterte, lite sammenhengende og dårlig koordinerte (Vik, 2018).

Behovet for samhandling øker i takt med oppgavenes kompleksitet. Begrepet samhandling kan benyttes om samarbeid mellom personer, men også mellom organisasjoner. Samhandling mellom organisasjoner foregår ofte innenfor rammer av politiske reguleringer (Bukve & Kvåle, 2014, s. 16).

3.2 Vertikal og horisontal samordning

Bolman & Deal (2014, s. 78) hevder at vellykkede organisasjoner bruker ulike metoder for å samordne enkeltindividers og gruppers innsats samtidig som de sammenholder enkeltstående initiativ sammen slik at de passer med organisasjonens overordnede mål. Samordning foregår i hovedsak på to måter; vertikalt og horisontalt (Bolman & Deal 2014, kap. 3).

Vertikal samordning dreier seg om samordning mellom ulike forvaltningsnivå (eksempelvis stat og kommune) eller mellom sentral og lokal statsforvaltning. Vertikal samordning skjer gjennom kommandolinjen. Dette innebærer at høyere nivåer i organisasjonen koordinerer og kontrollerer arbeidet til de underordnede. De overordnede benytter seg av virkemidler som

formell myndighet, retningslinjer og regler planleggings- og kontrollsystemer. Vertikal samordning innebærer styring ovenfra og ned. Denne typen samordning kan være effektiv, men er ikke alltid uproblematisk (Tranvik, 2008).

Horisontal samordning kan forstås som samordning på tvers av hierarkiske strukturer mellom aktører på samme nivå i ulike organisasjoner. Horisontale samordningsformer er ofte mindre formaliserte og mer fleksible enn autoritetsbundne systemer og regler. Horisontal samordning kan skje gjennom formelle og uformelle møter, arbeidsgrupper, prosjektgrupper, stillinger og/eller avdelinger med samordningsansvar, matrisestrukturer og/eller nettverk. De horisontale samhandlingsformene påvirker jobbatferden mer direkte, og er derfor ofte enklere og fungerer raskere enn vertikale samordningsformer (Bolman & Deal, 2014, s. 81)

Det er behov for både vertikal og horisontal samordning i organisasjoner. Når forholdene er stabile, oppgavene er forutsigbare og klart forstått og det er viktig med ensartethet, vil behovet være større for vertikal samordning. Ved komplekse arbeidsoppgaver som skal løses i vanskelige og raskt omskiftende omgivelser, vil horisontal samordning være mer hensiktsmessig (Bolman & Deal 2014, s. 85).

Det er vanlig i mange organisasjoner å supplere eller til og med erstatte vertikal samordning med horisontale forbindelser. Partnerskapsorganisering er et eksempel på en slik horisontal forbindelse (Bolman & Deal, 2014).

3.3 Institusjonell interaksjon

Institusjonell interaksjon kjennetegnes av at interaksjonen eller samhandlingen er orientert mot et mål eller en oppgave. I NAV kan institusjonell interaksjon for eksempel handle om å finne ut hvilke rettigheter brukeren har krav på i en gitt situasjon, å bli enige om hvilke mål man skal jobbe frem til neste gang man snakker sammen, eller at bruker skal søke om en ytelse (Halvorsen et. al, 2020, s.7).

De som inngår i den institusjonelle interaksjonen har ulike roller og ansvar. I NAV vil for eksempel NAV veilederen være den profesjonelle parten i interaksjonen og samtalen utgjør en del av arbeidet som NAV veileder har ansvaret for å lede. Å ha ansvaret for samtaleledelse innebærer NAV veileder som den profesjonelle part, har ansvar for at samtalen sikrer at målene blir nådd, og at tjenestemottakeren sikres gode muligheter for å delta (Halvorsen et. al, 2020, s.7).

3.4 Interoperabilitet

Digitaliseringsdirektoratet har på sine nettsider publisert beskrivelser som omhandler syv IT-arkitekturprinsipper for offentlig forvaltning (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, a). Prinsippene skal bidra til å sikre at utviklingen av digitale løsninger i offentlig forvaltning bygger på samme struktur. Jeg ønsker å trekke frem interoperabilitet, som er ett av de syv arkitekturprinsippene, i denne oppgaven.

Interoperabilitet eller samhandlingsevne, forstås som virksomheters evne til å samvirke med andre relevante virksomheter med hver sine IT-systemer (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

Interoperabilitet, eller samhandling kan deles inn i flere trinn eller nivåer. De fire mest vanlige nivåene å snakke om interoperabilitet på er; teknisk, organisatorisk, semantisk og juridisk. Jeg vil i det følgende kort redegjøre for de fire nivåene av interoperabilitet (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

3.4.1 Juridisk interoperabilitet

Juridisk interoperabilitet handler om å sikre at organisasjoner som arbeider med lik lovgivning kan samhandle. Det rettslige grunnlaget for samhandling mellom aktørene må være på plass, for at organisasjoner på tvers i forvaltningen kan utvikle og bruke like tjenester og funksjonalitet så må det rettslige grunnlaget for samhandling mellom aktørene være på plass (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

3.4.2 Organisatorisk interoperabilitet

Organisatorisk interoperabilitet omhandler samordning av arbeidsprosesser og andre organisatoriske endringer som er nødvendige for å muliggjøre en samhandlingsprosess. Offentlig forvaltning har tradisjonelt vært delt inn «siloeer». Arbeidet med organisatorisk interoperabilitet handler i stor grad om dokumentasjon av virksomhetsprosesser og identifisering av relevant informasjonsutveksling på tvers av virksomheter, samt å dokumentere gjensidige forpliktelser om samhandling og formalisering av samhandlingsmodeller, intensjonsavtaler og tjenestenivåavtaler virksomheten har med andre forvaltningsorganer knyttet til felles forvaltning. Man kan si at dette handler om hvordan organisasjonen styres og samhandler i praksis. De styrings- og budsjettmodeller virksomheten følger, er også av stor betydning (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

3.4.3 Semantisk interoperabilitet

For at samhandling i det hele tatt skal være mulig, er det også en forutsetning av man har fokus på begrepsforståelse. Primært handler dette om språk, og dette omtales som semantisk interoperabilitet. Semantikk dreier seg primært om å avklare meningsinnholdet av begreper. Semantisk interoperabilitet handler om å bevare og forstå formål og meningen med data gjennom utvekslingen. Dette fordrer at man har felles begrepsdefinisjoner. Semantisk interoperabilitet omfatter det semantiske innholdet i dataelementer, forholdet mellom elementene og hva slags format som benyttes for informasjonsutveksling. Det som står sentralt i arbeidet med semantisk samhandling er å etablere en strategi for informasjonshåndtering, der håndtering av metadata, masterdata og referansedata bør være prioritert. Ulik bruk av terminologi, kultur og lover vanskeliggjør samhandling. Semantisk interoperabilitet kan betraktes som en forutsetning for fri og sømløs utveksling av data (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

3.4.4 Teknisk interoperabilitet

Med teknisk interoperabilitet kan forstås at det tekniske systemet skal kunne utveksle data med andre tekniske systemer som ønsker eller trenger bestemt informasjon. Dette krever at de forskjellige informasjonssystemene må kunne ”snakke sammen”, når det er behov for en slikt samhandling. Man kan si at teknisk interoperabilitet på overordnet nivå handler om teknisk standardisering. Dette omhandler blant annet forhold knyttet til applikasjoner, data, teknologi og sikkerhet. Teknisk interoperabilitet omfatter utarbeidelse av spesifikasjoner for grensesnitt, kommunikasjonstjenester, dataintegrasjon, datapresentasjon og sikre kommunikasjonsprotokoller og annen informasjonssikkerhet (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

3.4.5 Forholdet mellom de fire nivåene

De fire ovennevnte nivåene av interoperabilitet eller samhandlingsevne anses som innbyrdes like sentrale i en utviklingsprosess. Nivåene vil stå i avhengighet til hverandre både under utviklingen av og etter at en løsningen er etablert (Flak, 2012). Dette fremstilles visuelt slik i en modell på Digitaliseringsdirektoratet:



Skjermdump 2: Interoperabilitet og nivåene (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b)

3.5 Effektivisering og standardisering

Et av hovedmålene med digitaliseringen, er at vi skal få en mer effektiv offentlig forvaltning. Dette skal sikres gjennom standardiserte tekniske løsninger og økt samordning. Dertil hører en forventning om å kunne frigjøre ressurser fra administrasjon over til tjenesteyting og derved styrke velferdstilbudet. Den økonomiske komponenten virker som en sterk driver for effektiviseringen. Hovedmålsettingen med moderniseringen av offentlig sektor er å kutte kostnader (Tranvik, 2008 s. 60).

Tranvik (2008) hevder at effektivisering forutsetter standardisering. Blant annet trekkes standardisering av tekniske løsninger, IT-arkitektur og infrastruktur, data og datastandarder frem som avgjørende, med den begrunnelsen at lokale tekniske løsninger vil hindre kommunikasjon på tvers av nivåer og sektorer.

Tranvik (2008) problematiserer effektiviseringstankegangen. Tranvik poengterer at jo mer komplisert regelverket blir, desto mer krevende vil det være for brukeren sin del. Der tjenestene krever utstrakt bruk av skjønn, argumenterer Tranvik for at man ikke vil kunne oppnå noen særlig effektivisering hvis målet er at tjenesten skal være like god eller bedre enn før.

Mintzberg (1979) hevder at det ofte er ønsket om økt effektivitet som er den fremste driveren bak standardisering av arbeidsprosesser i organisasjoner, og at regulering av atferd gjennom standardisering av arbeidsprosesser kan være et virkemiddel for å skape mer effektiv produksjon (Mintzberg, 1979).

3.6 Digital kommunikasjon og samhandling

Samhandlingsteknologi kan medføre at kommunikasjonen blir mindre kompleks. Det vil si at samhandlingen inneholder færre formidlingsuttrykk (Kassah, 2005). Digital kommunikasjon kan altså ha lavere kommunikasjonskompleksitet enn kommunikasjon som foregår ansikt-til-ansikt, og færre tegn formidles. Ved digital samhandling vil mye av den nonverbal informasjonen reduseres betydelig eller utebli helt. Dette kan få implikasjoner på utviklingen av et samhandlingsforløp (Kassah, 2005).

I en mediert samhandling der kommunikasjonskompleksitet høy blir både samhandlingsaktørene og arbeidsprosessene mer synlige. I motsatt tilfelle vil det være risiko for at samhandlingsaktørene og arbeidsprosessene blir mindre synlige ved lav kommunikasjonskompleksitet. Årsaken til dette er at mengden av informasjon som flyter i samhandlingen er betydelig redusert (Kassah, 2005).

Chudasama (2017) på side mener at digitalisering kan bidra til at både tjenestemottakere og tjenesteytere vil kunne samhandle bedre, nettopp på grunn av den digitale åpenheten og bedre tilgang på informasjon. Hun argumenterer for at tilgang på informasjon om hva som skal til for å søke ulike typer velferdsgoder er mer tilgjengelig for brukerne, noe som kan virke frigjørende brukere som behersker teknologi og greier å ta til seg informasjonen. Chudasama understreker samtidig at kan digitalisering i motsatt fall kan virke fremmedgjørende for brukere som av ulike grunner ikke har tilgang til eller greier å nyttiggjøre seg av teknologi for å finne informasjonen (Chudasama, 2017).

En vesentlig del av digital kommunikasjon foregår skriftlig. Enkelte kan oppleve skriftlig kommunikasjon som enklere, mens andre kan oppleve at det er mer krevende.

Digitaliseringen kan gi gode muligheter for å hente, registrere og utveksle informasjon, samt til organisering av arbeidsoppgaver. På den annen side, er ikke alle løsningene alltid så godt utformet for å se og forstå mennesker og hva deres utfordringer handler om (Chudasama, 2017).

3.7 Bakkebyråkratene

Bakkebyråkratiet består, ifølge Lipsky (2010, s. 3), av virksomheter i velferdsstaten som ved hjelp av sine «bakkebyråkrater» skal realisere velferdsstatens intensjoner. Lipsky (1980) poengterer at bakkebyråkratene former politikken fra sin konteksten nederst i byråkratiets hierarki. Han hevder at bakkebyråkratene ikke nødvendigvis alltid følger retningslinjene som er besluttet på toppen av byråkratiets hierarki (Lipsky, 1980).

3.7.1 Bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse

Skjønnsutøvelse foregår i en sosial kontekst. Skjønnsutøvelse kan betraktes som en byrde eller en mulighet. Mange hevder at bruk av skjønn bør minimeres og kontrolleres. Davis (1969, s. 223) forfekter for eksempel, at skjønnsutøvelse utgjør «the major source of injustice». Lipsky (1980) argumenterer for at muligheten for bruk av skjønn er en nødvendighet for bakkebyråkratene, fordi lovene ofte er vag og upresist formulert. I tillegg kan målene ofte være motsetningsfylte eller tvetydige (Lipsky, 1980).

3.7.2 Bakkebyråkratenes mestringsstrategier

Lipsky (1980) viser også til at bakkebyråkratene utvikler strategier og teknikker som forenkler oppgavene slik at de oppleves mer overkommelige og for å redusere stressbelastning i jobben. Lipsky argumenterer også for at bakkebyråkratene modifierer egne mål slik at de samsvarer bedre med mulighetene de har til å utføre arbeidet som et forsøk på å holde ut med de begrensede ressursene de har i arbeidet (Lipsky, 1980).

Maynard-Moody & Musheno (2003) støtter dette ved å hevde at bakkebyråkratene improviserer for å skape en mer meningsfull og behagelig arbeidssituasjon. Maynard-Moody & Musheno (2003) mener at arbeid på bakkeplan kan være ubehagelig og argumenterer for at bruk av skjønn kan bidra til å gjøre arbeidet lettere, tryggere og mer overkommelig.

3.8 Tjenestenes tilgjengelighet

Tilgjengelighetsteorien ble utviklet av Schaffer & Wen-hsien (1975). Teorien brukes blant annet for å belyse hvordan tilgang på og fordeling av tjenester formes og styres av den enkelte brukers samhandling med forvaltningen. Teorien vektlegger de barrierene brukeren må overkomme før hjelpen kan nås (Lundberg, 2012).

Lundberg (2012, s. 64) hevder at jo enklere velferdssystemene er organisert, dess større grad av lik fordeling av goder vil man få. Begrepene «terskel», «kø» og «skranke» er sentrale i denne teorien og begrepene symboliserer ulike hindre brukerne må forsere før de kan få tilgang til en tjeneste/ytelse.

Det er terskelbegrepet som er mest relevant i denne oppgaven. Begrepet «terskel» brukes som symbol for kriterier for å få tilgang til en tjeneste/ytelse. Terskelbegrepet kan belyse hvilke terskler en bruker må overvinne for i det hele tatt å kunne søke en tjeneste/ytelse (Lundberg, 2012).

3.8.1 Terskler

Scott Kerr (1983) har utviklet en modell basert på tilgjengelighetsteori som identifiserer seks ulike terskler brukeren må overkomme i møtet med offentlig forvaltning. Kerr hevder at brukers evne til å håndtere tersklene er avgjørende for om bruker faktisk søker om og får den hjelpen de har krav på (Kerr 1983, s. 120). Modellen består av følgende terskler:

1. oppfattet behov
2. kunnskap om systemet
3. kvalifikasjons antakelser
4. nytte antakelser
5. oppfatninger og følelser
6. kunnskap om rettigheter

I denne oppgaven vil jeg trekke frem den andre og sjette terskelen. Den andre terskelen, handler om hvor mye kunnskap bruker har om NAV-systemet. Manglende byråkratisk kompetanse eller manglende evne til å kommunisere med «systemet» kan utgjøre en stor utfordring for brukeren (Jessen 2010, s 153-154).

Lundberg (2013, s. 92) peker på at brukeres evne til å legge frem og argumentere for sin sak i tråd med gjeldene regelverk og praksis vil variere mye. Brukere kan oppleve at uformelle samhandlingsnormer, byråkratisk språk og regler kan oppleves som en barriere og denne formen kommunikasjon kan virke fremmedgjørende på brukere liten erfaring med dette (Lundberg, 2013, 101-103).

Den sjette terskelen handler om at bruker må ha kjennskap til sine rettigheter (Kerr 1983, s. 122). Dersom bruker ikke har tilstrekkelig tilgang på informasjon om sine rettigheter vil dette helt klart utgjøre en terskel for å vite hva man kan søke om. Igjen kan dette gjøre at de heller ikke søker om en ytelse/tjeneste de kan ha krav på eller behov for (Kerr 1983). For en del brukere kan skjerpede krav til bruk av selvbetjeningsløsninger og dokumentasjon oppleves som svært krevende. Brukere som mestrer ny teknologi og nettbaserte kommunikasjonsformer vil ha mye bedre forutsetninger for å nå frem i systemet (Hansen et al. 2018).

3.9 Digital ulikhet

OECD (2001) definerer «the digital divide» som skiller mellom individer, husholdninger, bedrifter, og regioner i forhold til tilgang på informasjons- og kommunikasjonsteknologi og bruk av internettet. På norsk kan begrepet oversettes til digital ulikhet eller digitalt skille. Tilgang kan handle om tilgang til datautstyr, nettilgang, digitale ferdigheter og interesse. På

strukturelt nivå kan det også handle om hvilket språk som benyttes for å gi informasjonen, nasjonal og regional utbygging av nettilkobling, digitale lærings- og utviklingsmuligheter og annet (Frønes, 2002).

Frønes (2002) hevder at digitale skiller knyttet til tilgang og tilgangskvalitet i seg selv vil få mindre betydning etter hvert som den generelle nettilgangen blir utbedret i et land eller region. Her vil det kun være enkelte grupper som blir marginaliserte.

Hansen, Lundberg & Syltevik (2018) viser til at konservative forskningsbidrag betrakter det digitale skillet som like naturlig som for eksempel økonomisk ulikhet, og argumenterer for at verken politikere eller forvaltningen har noe ansvar for å endre dette (Hansen et al. 2018).

Venstreorienterte forskningsbidrag derimot, betrakter det digitale skillet som en videreføring av hegemoniet til overklassen. Den venstreorienterte retningen forfekter at det er myndighetenes ansvar å utjevne de digitale forskjellene gjennom ulike tiltak (Hansen et al. 2018).

En tredje forståelse av det digitale skillet er at skillet handler om noe utover ulikheter i tilgang til digitalt utstyr og tjenester gitt via online-løsninger. I et slikt perspektiv forstås digitale skiller som sosiale problemer. Dette vil innebære at man må tenke helhetlig rundt situasjonen, og ikke bare rette fokuset mot utjevning av forskjeller. Problemene med skjevfordeling anses i dette perspektivet som mer komplekse, noe som fordrer at de må ses i en større sammenheng (Hansen et al., 2018, s. 236 – 238).

3.10 Empowerment

Empowerment begrepet står sentralt i utviklingen av nye offentlige digitale tjenester. Ofte benyttes begrepet myndiggjøring på norsk. Begrepet tar utgangspunkt i at det eksisterer en skjevfordeling av informasjon og innflytelse i forholdet mellom brukere og tjenesteytere (Askheim & Starrin 2007).

Det ligger en forventning om at digital teknologi kan bidra til å utjevne gapet mellom brukere og tjenesteytere og derved bidra til «empowerment» for brukerne. Grunntanken ved empowerment, er at alle mennesker evner å definere sine egne utfordringer og finne egne løsninger. Som en konsekvens av denne tenkningen, ser man ofte at digitaliseringen av offentlige tjenester inntar et forbrukerperspektiv (Staes & Thijs, 2008). Et slikt perspektiv fordrer imidlertid at brukeren har god oversikt over egne behov og ønsker, noe som ofte ikke er tilfellet. Brukere med behov for velferdstjenester kan bestå av både sårbare grupper,

personer med nedsatt funksjonsevne, personer i større eller mindre krisesituasjoner og/eller krevende livssituasjoner.

Askheim (2012) viser til at Starrin (2007), fremholder emosjonenes betydning i empowerment prosessen som et hovedpoeng, der emosjonell energi knyttet til emosjoner som skam, stolthet, entusiasme, selvtillit, solidaritet og handlekraft har stor innvirkning på hvorvidt empowerment- prosessen gir ønsket effekt eller bidrar til en forsterkning av negative emosjoner (Askheim 2012). Hovedpoenget med Starrins (2007) sin teori om emosjonell dimensjon i empowerment prosessen, handler om å snu de negative emosjonene til positiv energi, slik at individet kan ta makt over og styre sitt eget liv (Askheim 2012).

3.11 Tidligere forskning

Det finnes mange aspekter ved digitalisering i offentlig sektor generelt og NAV spesielt som kan undersøkes, og det er allerede gjort endel spennende studier på dette relativt unge forskningsområdet. I søk etter forskning omkring digital samhandling i NAV, fikk jeg svært få treff.

Breit & Salomon (2015) argumenterer for at selvbetjeningsløsninger stiller høye krav til brukere, ikke bare må de ha digitale ferdigheter, men brukere må også ha større oversikt over rettighetene sine for å vite hva de skal betjene seg selv med. Dette kan føre til at mange brukere faller fra uten ansikt- til -ansikt kontakt.

Røhnebæk (2016) har undersøkt hvordan økt digitalisering i velferdsforvaltningen påvirker mål om individuell tilpasning i tjenesteytingen. Røhnebæk fant i sin studie, at digitaliseringen av arbeidsprosesser i offentlige velferdstjenester har ført til større fokus på systemet. Videre fant hun at NAV veilederes muligheter for bruk skjønn er redusert. Det er mindre grad av individuell behandling av den enkelte bruker som følge av dette. Røhnebæk argumenterer for at NAV kan ses på som et skjermbyråkrati. Hun diskuterer hvordan offentlige velferdstjenester står overfor et økende press, og peker på at det er behov for å se på de faktiske konsekvensene av digitalisering snarere enn å forfekte implementering av nye digitale verktøy som den ultimate løsningen som både skal sikre effektivisering og kvalitetssikring (Røhnebæk, 2016).

Forskere har avdekket preferanser for analoge møter blant enkelte brukergrupper, herunder eldre, arbeidsledige og sykmeldte. Forskerne påpeker at preferansene handler om at ansikt- til ansikt møter gjør at brukerne må aktivisere seg og får en arena for sosial samhandling utenom hjemmet (Hodge et al., 2017).

Thorgersen (2017) har sett på forholdet mellom digitale tjenester og brukernes tillit til NAV. Denne undersøkelsen fant at analoge og digitale søkere har omtrent like stor tillit til NAV. De fant også at brukere som hadde søkt digitalt, opplevde seg bedre ivaretatt under selve søknadsprosessen enn de som hadde søkt analogt.

Hansen, Lundberg & Syltevik (2018) viser til at NAV, helt fra starten av, har utført en rekke reorganiseringer. Parallelt med dette har NAV vært, og er fortsatt, gjenstand for store digitaliseringsprosjekter. Ett av formålene med digitaliseringen i NAV, har vært at brukerne skal ha mulighet til å kommunisere med NAV når de selv ønsker det. Et annet mål har vært at brukerne skal få umiddelbar tilgang til relevant informasjon som de har behov for.

Hansen et al. (2018) poengterer videre at digitaliseringen i NAV utgjør en del av effektiviseringen og moderniseringen av forvaltningsapparatet i Norge. Forfatterne hevder at digitaliseringen har ført til at brukere får tilgang til digital kommunikasjon med NAV, men det har lagt et press på brukerne om å kommunisere med NAV digitalt (Hansen et al., 2018, s. 73).

Hansen et al., (2018) har analysert brukernes situasjon når de er henvist til å kommunisere digitalt med forvaltningen. Forfatterne fant at selv om NAV ennå ikke er fullstendig digitalisert, er det mange brukere som opplever at digitalisering av kommunikasjonskanalene har blitt en barriere, til tross for at intensjonen var å forenkle dialogen. Forfatterne fant at ikke alle brukere har digitale ferdigheter for å mestre teknologien, mens andre mangler datautstyr som muliggjør samhandling med NAV hjemmefra. Enkelte har aldri brukt internett før, og det er disse brukerne som har størst utfordringer med de digitale endringene. Det er frustrerende for mange brukere og de opplever at de står i en avmaktssituasjon ovenfor en etat som i utgangspunktet skulle hjelpe dem (Hansen et al., 2018).

Bergschöld (2018) fant at digitalisering endrer organiseringen av oppgaver og fordelingen av ansvar. Hun argumenterer for at teknologi, som i utgangspunktet skulle gi bedre tid for de ansatte, snarere kan medføre økt arbeidsbyrden enn faktisk å gi bedre tid (Bergschöld, 2018).

Det finnes studier som viser at digital interaksjon med video, gir mindre informasjon sammenliknet med ansikt- til- ansikt møter (Kassah, 2005; Hammersley et al. 2019).

Kompetanse Norge (2021) har nylig publisert en rapport som har sett på befolkningens digitale kompetanse og deltakelse. Rapporten har hatt spesielt fokus på seniorer og ikke-sysselsatte. I rapporten fremkommer det at den norske befolkningen generelt har gode

grunnleggende digital kompetanse, og at de fleste nordmenn er digitale brukere. Det har skjedd en økning fra 2007 til 2020, til tross for at kravene til hva som regnes for grunnleggende gode ferdigheter samtidig har blitt mer krevende i den samme perioden. Rapporten trekker videre frem at noen grupper i befolkningen står i større fare for å bli digitalt utestengt fra samfunnet. Høy alder, lavt utdanningsnivå, lav husholdningsinntekt, desentralisert bosted og svak tilknytning til arbeidsmarked er faktorer som påvirker sannsynligheten for digital kompetanse negativt (Bjønness et al., 2021).

Rapporten understreker at en betydelig andel seniorer har ingen eller lite erfaring med digitale oppgaver man ofte møter ved bruk av digitale tjenester, som nettside, nettskjema eller digital ID. Imidlertid er det betydelig forskjell på eldre og yngre seniorer, hvor de yngste har mer og bredere erfaring med digitale oppgaver enn de eldste. Det fremkommer også av rapporten at det er betydelig forskjell på ikke sysselsatte i og utenfor arbeidsstyrken. Arbeidsledige, permitterte og personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak har digitale ferdigheter som tilsvarer omtrent samme nivå som sysselsatte. På den annen side, er trygdemottakere og hjemmeværende de som har klart svakest digitale ferdigheter (Bjønness et al., 2021).

4.0 Metode

Begrepet metode betyr opprinnelig “veien til målet” (Kvale & Brinkmann 2015, s. 6). Den metodiske fremgangsmåten i et forskningsprosjekt beskriver de konkrete metodiske valgene som tas av forskeren i gjennomføringen av prosjektet. Metode kan forstås som fremgangsmåten man bruker for å vinne ny kunnskap, og/eller etterprøve gyldigheten av kunnskapspåstander (Dalland, 2007).

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for mine valg av metode og fremgangsmåter i denne masteroppgaven.

4.1 Kvalitativ metode

Det finnes ulike metoder man kan benytte seg av i en undersøkelse. Det viktigste skillet går mellom kvantitative og kvalitative metoder. Det er først og fremst problemstillingen som er styrende for hvilken forskningsmetode som vil være best egnet. Man bør begrunne valget av en spesifikk metode ut ifra troen på at metoden er mest fruktbar for å gi god informasjon og belyse problemstillingen på en faglig interessant måte (Jacobsen, 2005).

Brottveit (2018) hevder at målet med kvalitativ forskning er å belyse menneskers opplevelser og erfaringer, og metoden gir mulighet til å gå i dybden for å forstå den sosiale virkeligheten.

Problemstillingen i denne oppgaven handler om hvilke erfaringer har NAV veiledere med digital samhandling. Formålet er å belyse NAV veiledernes erfaringer og opplevelser. Jeg vurderte derfor at kvalitativ tilnærming til datainnsamling ville være mest fruktbar for å skaffe opplysninger som kunne belyse problemstillingen.

Kvalitativ tilnærming, fordrer at jeg som forsker utgjør en sentral rolle i kunnskapsproduksjonen. Virkeligheten blir skapt og konstruert i møtet mellom forskeren og informantene, og mellom forskeren og feltet han/hun studerer (Postholm, 2010).

Kvalitativ forskning fokuserer på detaljer, nyanser og kontekst, det vil si rike beskrivelser, og utvalget av informanter består derfor ofte av relativt få deltakere. En av styrkene ved et kvalitativt intervju er at informanten kan beskrive sin opplevelse av verden ved hjelp av egne ord og uttrykk. Dermed kommer forskeren nærmere informanten og feltet, og kan dermed oppnå en dypere forståelse av hvordan informanten opplever virkeligheten. Det er samtidig også nødvendig å opprettholde balanse mellom nærheten og den viktige analytiske distansen (Dalland, 2007).

For å studere hvilke erfaringer NAV veiledere har med digital samhandling, har jeg innhentet data gjennom semistrukturerte individuelle intervjuer. Studien bærer preg av et induktivt forskningsdesign. Min tilnærming til innhenting av empiri, var å gå inn i intervjuene med et åpent sinn, uten for mange antakelser om hva respondentene ville komme til å fortelle.

4.2 Kvalitative individuelle intervjuer

«Hvis du vil vite hvordan folk oppfatter verden og livet sitt, hvorfor ikke spørre dem?» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.18).

Forskningsmetoden som velges er avgjørende for hva slags informasjon man kan få frem. Det man er interessert i handler den enkelte personens erfaringer og opplevelser og hvordan vedkommende fortolker og legger mening disse fenomenene eller temaene. Individuelle intervjuer egner seg godt til å undersøke relativt få informanternes erfaringer og/eller synspunkter (Kvale & Brinkmann, 2015).

Valget mitt for datainnsamling falt derfor på individuelle intervjuer. Fordelen med individuelle intervjuer, er at den som intervjuer og informanten prater sammen tilnærmet likt som i en vanlig dialog. Dette legger få eller ingen begrensninger på hva informanten kan si, tvert imot oppfordres informanten til å fortelle i egen fortellerstil det som opptar vedkommende, og intervjueren vil sitte igjen med et lydbåndopptak og refleksjonsnotater som videre skal analyseres. Åpne individuelle intervjuene egner seg derfor også svært godt til å få fram enkeltindividers erfaringer, forståelse og tolkninger av et tema eller fenomen (Kvale & Brinkmann, 2015).

4.3 Informantene

I kvalitativ forskning benyttes ofte et strategisk utvalg av informanter. Det vil si at man som hovedregel velger informanter som av ulike grunner vil kunne uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet (Tjora, 2017, s. 130).

Inklusjonskriterier som ble brukt for informantene til min studie var:

- saksbehandlere/veiledere som jobber med sosiale tjenester i NAV
- minimum 3 års erfaring i NAV

Rammene for prosjektet satte ingen tydelige begrensninger i antall informanter. Jeg ønsket å skape bredde i datamaterialet for å belyse tematikken og virkelig få en grundig forståelse av NAV veiledernes erfaringer med digital samhandling. Samtidig var jeg opptatt av at mengden

på datamaterialet måtte være overkommelig for meg å bearbeide og analysere, slik at det ikke gikk utover kvaliteten på sluttproduktet (Malterud, 2011).

I samråd med veileder, vurderte jeg at 8 informanter trolig ville være et tilstrekkelig utvalg for å gi vesentlig variasjon og samtidig tilstrekkelig fellestrekk fra informantene om deres erfaringer. Jeg var hele tiden åpen for at jeg kunne endre på antallet intervjuer, avhengig av hvor rike intervjuene ble på data om problemstillingen. Jeg gjennomførte 8 intervjuer, og jeg fikk et meget rikt datamateriale som var tilstrekkelig for å belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene.

4.4 Utvalget

Åtte NAV veiledere deltok i studien. 7 var kvinner, én mann. Utvalget bestod av 5 kommunalt ansatte og 3 statlig ansatte. Informantene arbeidet ved 5 ulike NAV kontorer i Viken fylke. De hadde ulik utdanningsbakgrunn og bestod av én jurist, én vernepleier, to arbeids- og velferdsvitere og fire sosionomer. Det var også variasjon i hva slags oppgaver informantene arbeidet med, men felles for alle var at de arbeidet som veiledere i NAV. 3 av informantene jobbet som generalister, og hadde oppgaver både innfor kommunale tjenester i NAV, og den statlige forvaltningen i NAV.

4.5 Rekruttering

Informantene til denne studien ble rekruttert ved at jeg sendte en henvendelse til ledere i ulike NAV kontorer i Viken. De bistod meg med å videreformidle forespørsel om deltakelse i prosjektet til sine ansatte, sammen med informasjonsskrivet (vedlegg 1).

Jeg fikk raskt svar fra to NAV ledere. De hadde gitt navnet mitt og kontaktinformasjonen min til tilsammen 4 NAV veiledere, som alle ønsket å delta som informanter i prosjektet. De andre lederne måtte jeg kontakte flere ganger for å etterspørre svar. Som følge av pandemien var det stort arbeidspress på både ledere og veiledere i NAV, og dette gjorde at det drøydde lenge før jeg fikk rekruttert de siste fire informantene. Jeg gjennomførte derfor intervjuer med de fire første informantene en god stund før jeg fikk svar fra de siste fire.

Flere informanter hadde spørsmål og/eller kommentarer knyttet til eget kunnskapsnivå om digitalisering og ga uttrykk for noe bekymring for om de var kompetente nok til å delta i studien. Jeg betrygget dem med at intervjuet ikke hadde til hensikt å kartlegge kunnskapene deres om digitalisering, men kun få innsikt i deres erfaringer med digitalisering i NAV.

4.6 Intervjuguide

Kvale og Brinkmann (2015) beskriver viktigheten av å forholde seg åpent til det informantene har å formidle, men påpeker samtidig at man må ha en viss plan for retningen på intervjuet. Dette skal bidra til at informasjonen som kommer frem er relevant for temaet/fenomenet du studerer.

Et kvalitativt forskningsintervju kan utformes på ulike måter. Intervjuet kan gjennomføres uten noen særlig grad av struktur, eller man kan følge en mer strukturert mal der både spørsmål og rekkefølge kan være bestemt og utarbeidet på forhånd. En tredje variant er en mellomting, noe vi kaller et semistrukturert intervju (Kvale & Brinkmann, 2015).

Semistrukturerte intervjuer er som navnet tilsier delvis strukturert. Det innebærer at hovedtemaene er bestemt på forhånd, men man ønsker mulighet til å være åpen for informanten kan komme med beskrivelser av andre temaer under hovedtemaene enn det man som forsker selv har tenkt at kan være viktige. Med andre ord legges noe av styringen av innholdet til informantene (Kvale & Brinkmann, 2015). Det semistrukturerte intervjuet synes som et godt valg til mine intervjuer. Jeg vurderte at semistrukturerte intervjuer kunne bidra til at jeg kunne få tilstrekkelig likhet i datamaterialet fra de ulike informantene til at dataene kunne sammenliknes og i noen grad systematiseres. I tillegg vurderte jeg ved å legge noe av styringen for innholdet under hovedtemaene til informantene, kunne dette bidra til at min for forståelse ikke skulle være for fremtredende.

Jeg delte intervjuguiden inn i 3 hoveddeler (vedlegg 2), hvor jeg under hver del hadde flere tre hovedtemaer, som speilet forskningsspørsmålene. Under hvert tema hadde jeg spørsmål jeg mente ville bidra til å belyse NAV veiledernes erfaringer med hvordan digitalisering påvirker samhandlingen med henholdsvis bruker, kollegaer og med eksterne aktører.

Oppfølgingsspørsmålene varierte noe i de ulike intervjuene, men jeg holdt meg til de 3 hovedtematikkene jeg hadde utformet i intervjuguiden. I enkelte intervjuer ble rekkefølgen endret noe, fordi informantene svarte på spørsmål tidligere enn de ble stilt. Jeg tillot dette, da dette førte til en mer naturlig flyt i samtalen.

4.7 Den praktiske gjennomføringen av intervjuene

Fire intervjuer ble gjennomført høsten 2020. De fire siste intervjuene ble gjennomført våren 2021. De fire første intervjuene ble gjennomført ved fysiske møter med informantene, men som følge av nye, strengere smittevernstiltak i forbindelse med COVID-19 pandemien, ble jeg nødt til å gjennomføre de siste fire intervjuene digitalt via Teams. Det medførte at jeg endret metoden til telefonintervjuer og dette ble også meldt inn til og godkjent av NSD.

I de 8 individuelle intervjuene delte NAV veilederne av sine erfaringer. Det var relativt store forskjeller på erfaringene, holdninger og tanker NAV veilederne hadde knyttet til deler av tematikken, men det var også slående likheter i en del betraktninger og refleksjoner.

Felles for alle informantene var at de var svært åpne om både egne tanker og holdninger, samt om er erfaringer de har gjort seg. Jeg er svært ydmyk og takknemlig for informantenes åpenhet og for å ha fått anledning til å få innblikk i hvilke erfaringer de hadde med digital samhandling.

Jeg benyttet båndopptaker i intervjuene. Opptakene ble slettet etter at transkribering var fullført i henhold til Høgskolen i Østfolds retningslinjer.

4.8 Transkriberingen

Å transkribere betyr å transformere datamaterialet fra muntlig til skriftlig tekst. Det er denne prosedyren som gjør intervjuene blir strukturert og tilgjengelig for analyse (Kvale og Brinkmann, 2015).

Transkriberingen gjennomførte jeg ved å lytte til opptakene som var blitt gjort med båndopptaker under intervjuene og skrive så ordrett som mulig det som ble sagt.

Transkriberingen en fortolkningsprosess. Forskjellene mellom talespråk og skriftspråk kan by på en rekke praktiske, vitenskapelige og etiske problemstillinger. Hvordan man transkriberer kan ha innvirkning på det videre arbeidet (Kvale og Brinkmann, 2015).

På den måten kan man si at transkripsjonen en del av analysen, nettopp fordi det har mye å si for helhetsinntrykket og hvordan den skriftlige fremstillingen tolkes og forstås i etterarbeidet hvorvidt man velger å beskrive pauser, kroppslige uttrykk, latter, gråt, ansiktsuttrykk og liknende eller ikke. Valgene man tar avhenger av hva transkripsjonen skal brukes til. Dersom man for eksempel skal gjøre en tematisk analyse, som var tilfelle for meg, ville analysen være mindre bundet av transkripsjonsmåten enn den ville vært dersom jeg skulle ha gjort en konversasjonsanalyse eller diskursanalyse (Braun og Clarke, 2006).

Det er viktig for det videre arbeidet at man ivaretar og vurderer transkripsjonens reliabilitet og validitet. Transkripsjonens reliabilitet eller pålitelighet handler om i hvilken grad den skriftlige teksten samsvarer med det som ble fortalt og uttrykt i den muntlige samtalen. En samtale, et lydopptak og/eller transkripsjoner kan aldri gjenskape et presist speilbilde av virkeligheten. Samtaler er sosiale konstruksjoner som baserer seg på det som kommer frem spontant og det som vektlegges som viktig der og da (Kvale og Brinkmann, 2015).

Man bør imidlertid likevel tilstrebe seg på å transkribere så nær samtalesituasjonen som mulig. Det innebærer å gjengi hva som ble sagt, i tillegg til å fange opp viktige aspekter ved tonefall. Lydopptaket er en abstraksjon av samtalen, og både kroppsspråket, toneleie og intonasjon kan gå tapt. Det er ikke mulig å få med alle nyansene i en samtale i en transkripsjon. Man kan allikevel bevare en del viktige nyanser (Kvale og Brinkmann, 2015).

Jeg skrev så ordrett som mulig det som ble sagt i intervjuene i transkriberingen. I tillegg valgte jeg å skrive ned detaljer som jeg anså som sentrale for å tolke informantenes meninger. Jeg vurderte at datamaterialet ikke kunne være foruten disse detaljene fordi de farget utsagnene på en måte som var sentrale for forståelsen. Eksempelvis skrev jeg «himler med øynene» dersom informanter fortalte om forhold de åpenbart mente var frustrerende. Begrunnelsen for at jeg noterte slike forhold, var at denne informasjon ga uttrykk for de følelsene jeg tolket at informantene hadde om en situasjon. Det bidro også til å skape en helhet i den skriftlige teksten og til at de forholdene som kom frem under intervjuene ble bedre belyst i transkripsjonen. Jeg skrev også ned dersom det ble lengre pauser (tenker lenge). Transkriberingen var meget tidkrevende, men samtidig en fin måte å bli kjent med dataene på.

4.9 Etiske hensyn

I all forskning er det viktig å ta hensyn til ulike etiske dilemmaer. I samfunnsvitenskapelige undersøkelser, utsettes både informantene og samfunnet for noen konsekvenser av undersøkelsen (Jacobsen, 2015).

Kvale & Brinkmann (2015, s. 97) viser til Birch et al. (2002, s.1) som presiserer at det er viktig å gjøre etiske avveininger ved intervjuforskning, nettopp fordi man «utforsker menneskers privatliv og legge beskrivelsene ut i det offentlige».

Spesielt innenfor helsevitenskapene må forskningsprosjekter med tilhørende intervjuguide fremlegges et etikkutvalg i forkant av undersøkelsen. Prosjektskisse og intervjuguide må legges frem for Norsk senter for forskningsdata (NSD) personverntjenester for godkjenning før datainnhenting kan starte. NSD forhåndsvurderer det innmeldte forskningsprosjektet og kan legge føringer og retningslinjer for hvordan studenten skal opptre gjennom sin forskning med hensynet til personvern (Norsk senter for forskningsdata, årstall ikke oppgitt). Prosjektet mitt ble vurdert av NSD å være i samsvar med gjeldende personvernlovgivning.

Jeg meldte inn endring til NSD to ganger. Den første gangen jeg meldte inn, handlet det om at jeg ble forsinket og måtte utvide varigheten for oppbevaring av personopplysninger. Den

andre endringsmeldingen leverte jeg inn fordi jeg måtte endre metode for innsamling av data som følge av innskjerpede krav til sosial distansering (smittevernstiltak). Ny metode for innsamling av data var gjennom individuelle intervjuer via Microsoft Teams. Begge endringsmeldingene ble vurdert å være i henhold til gjeldende personvernreglement.

I masteroppgaven har jeg tilstrebet meg på å overholde forskningsetiske retningslinjer og normer for god vitenskapelig praksis, utarbeidet av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). I forkant av intervjuene tenkte jeg gjennom etiske dilemmaer og verdispørsmål som kunne tenkes å oppstå under intervjuene (Kvale og Brinkmann, 2018).

Informantenes rett til selvbestemmelse og samtykke har, etter min forståelse, blitt godt ivaretatt i denne studien. Alle informantene fikk både muntlig og skriftlig informasjon om at deltakelse var frivillig. Samtlige informanter fikk også informasjon om studiens formål og hensikt før de ga sitt samtykke. Alle informantene undertegnet samtykkeskjemaet. Samtykkeskjemaet, som inngår i informasjonsskrivet (vedlegg 2), spesifiserte at informantene når som helst kunne trekke seg fra studien, uten å måtte oppgi noen grunn.

Konfidensialitet er vesentlig for å beskytte informantene, og verne om deres privatliv. I presentasjon og analyse av funn vil derfor ingen informanter knyttes til bestemte NAV kontorer, oppgaver eller utsagn. Dette for å unngå at andre skal kunne identifisere hvem informantene er (Johannessen et al., 2016). På denne måten vurderer jeg at konfidensialiteten til informantene er godt ivaretatt i denne oppgaven.

4.10 Forskerrolle og forforståelse

Forforståelse kan forstås som den samlede bakgrunnskunnskapen forskeren har med seg i møte med kunnskapsfeltet. Brottveit (2018) hevder at forforståelse er en premiss for at forståelse kan være mulig overhodet. Hun poengterer at uten forforståelsen kan ikke forskeren vite hvor eller hvordan man skal plassere det ene i forhold til det andre (Brottveit, 2018, s. 130).

I kvalitativt forskningsintervju skapes kunnskap gjennom en sosial interaksjon mellom forskeren og informanten. Forskerens (intervjuerens) ferdigheter og kunnskap på feltet har stor betydning for kvaliteten på de produserte dataene. Dersom man har kunnskap om intervjutemaet, er man i bedre stand til å stille gode oppfølgingsspørsmål når informanten svarer (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 84-85).

I inngangen til dette forskningsprosjektet, reflekterte jeg rundt hva slags erfaringer og kunnskaper jeg selv har om temaet i oppgaven. Min forforståelse til temaet i oppgaven bygger på min bakgrunn som sosionom, og mange års arbeidserfaring fra NAV. Jeg har erfaring både fra kommunale- og statlige tjenester i NAV. De siste fire årene har jeg imidlertid arbeidet i en annen offentlig sektor. Selv om jeg har noe erfaring fra digital samhandling i NAV, har det skjedd en enorm utvikling på dette området de siste årene mens jeg har arbeidet i en annen offentlig virksomhet. Dette bidro til at jeg opplevde å ha tilstrekkelig avstand til egne erfaringer, og at jeg derfor greide å møte informantene med et åpent sinn overfor deres erfaringer med digital samhandling.

En klar fordel med min lange erfaring fra NAV, var at jeg forstod alt informantene snakket om, forkortelser, akronymer og interne begreper, noe som førte til at jeg ikke måtte avbryte dem for å spørre om dette. Dette opplevde jeg at ga bedre flyt i samtalene. Jeg kunne også kjenne igjen situasjoner, og på den måten speile informantenes følelser. Jeg merket også at det var enkelt å stille oppfølgingsspørsmål og følge med i informantenes forklaringer. Jeg tror at det å ha en viss innsikt kan bidra til å redusere risikoen for feilslutninger og misforståelser.

Repstad (2007) poengterer at nærhet til feltet kan være en viktig inngang, samtidig som det er nødvendig å opparbeide analytisk distanse. Det er nettopp balansen som er det vesentlige og mest utfordrende.

Å intervju krever et repertoar av kommunikasjonsferdigheter og spesialiserte ferdigheter for å få frem levd erfaring og fortolkning av erfaring hos informanten (Kvale & Brinkmann, 2015). Dette var jeg bevisst på i forkant av intervjuene. Som sosionom har jeg relativt omfattende erfaring med å gjennomføre systematiske kartleggingssamtaler med brukere, som til dels kan minne om formen på et semistrukturert intervju.

Det var svært nyttig for meg å ha en viss nærhet både NAV som organisasjon og forståelse for NAV veiledernes arbeidshverdag. Dette gjorde at jeg kjente meg igjen i det de fortalte, noe jeg opplevde at bidro gode samtaler mellom informantene og meg. Relasjonene som oppstod mellom informantene og meg, ble viktig for meg i undersøkelsen. Det virket som om de turte å fortelle meg om enkelte forhold, nettopp fordi de oppfattet meg som «en av dem», fordi jeg kunne speile deres fortellinger med gjenkjennende nikk, latter og ved å gi uttrykk for at jeg hadde liknende erfaringer.

4.11 Analyse av data

I denne studien har jeg valgt å benytte meg en analysestrategi som kalles tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006). Braun og Clarke (2006) hevder at tematisk analyse bør være den første analysemetoden kvalitative forskere bør lære. De forklarer dette med at metoden gir grunnleggende ferdigheter som kan være nyttige for forskeren i videre kvalitative studier. De poengterer at metoden egner seg for uerfarne forskere, fordi den er relativt enkel å lære seg og å gjennomføre (Braun & Clarke, 2006). Som masterstudent med liten erfaring med forskning, så jeg derfor dette som en relevant metode for meg å benytte.

Tematisk analyse er en velegnet metode for å identifisere, analysere og rapportere tematiske mønstre i kvalitative datamaterialer. Samtidig er analyseverktøyet fleksibelt og nyttig på den måten at man kan få god oversikt og innsikt i komplekse forskningsmaterialer. For forskere med lite erfaring er det svært nyttig at metoden har trinnvis systematikk. Fleksibilitet og systematikk i analysemetoden kan bidra til å gi en rik og detaljert redegjørelse for intervjumaterialet, og god oversikt til å kunne mene noe om vesentlige ulikheter og/eller likheter (Braun & Clarke, 2006).

I det følgende vil jeg redegjøre for de beslutninger som ble tatt gjennom analyseprosessen, ved hjelp av Braun og Clarkes 6 trinn for tematisk analyse. Dette kan styrke leserens muligheter til å vurdere hvordan mine forskningsresultatene ble analysert og se hvordan dataene ble utviklet. Fasene overlapper hverandre og at det til tider kan være vanskelig å sette tydelige skiller mellom dem (Braun & Clarke, 2006).

4.11.1 Trinn 1- Å bli kjent med datamaterialet

Allerede under intervjuene og i transkriberingen, begynte jeg å gjøre meg kjent med datamaterialet. Jeg fikk raskt eierskap til dataene, og allerede under planleggingen og utviklingen av intervjuguiden fikk jeg et forhold til. Helt fra samtalen med den første informanten har jeg reflektert mye rundt hva som ble sagt i intervjuet, hvordan spørsmålene ble stilt og hvilke svar jeg fikk. Det fremgår veldig tydelig at bearbeidningen av datamaterialet er noe som foregår underveis og gjennom hele prosessen, uten at man nødvendigvis reflekterer over at dette faktisk er en del av analysen.

Jeg transkriberte intervjuene så snart jeg kunne etter at intervjuene var gjennomført. Jeg gjorde notater under intervjuene slik at umiddelbare tanker og inntrykk jeg fikk underveis ikke skulle gå tapt. Dette viste seg å være til god hjelp under transkriberingen, blant annet fordi jeg hadde notatene å støtte meg på når jeg skulle forsøke å gjenskape stemningen fra samtalen. Under transkriberingen tilstrebet jeg meg på å skrive ordrett hva som ble sagt og jeg

skrev også inn nonverbale uttrykk i parentes bak utsagn (som beskrevet under avsnittet «transkribering»).

Etter at intervjuene var transkribert, gjennomgikk jeg intervju for intervju, og gjorde en grovsortering av utsagn og skildringer basert på de tre forskningsspørsmålene. Videre identifiserte jeg beskrivelser og utsagn som kunne belyse forskningsspørsmålene. I neste runde kategoriserte jeg under hvert forskningsspørsmål. I etterkant av transkriberingen markerte jeg setninger og utsagn som jeg anså som relevant for analysen.

4.11.2 Trinn 2- Innledende koding

Når jeg hadde blitt godt kjent med datamaterialet begynte jeg å markere med fargekoder.

Dette kan beskrives som at intervjuene ble utforsket gjennom åpen tematisk koding (Braun & Clarke, 2006). Dette ga meg bedre oversikt og bedre struktur på det tematiske innholdet i materialet. Det vesentlige med denne kodingen var å trekke ut meningsinnholdet i utsagnene til informantene. I denne fasen, måtte jeg også lese på tvers av intervjuene, og fargekodene bidro til å gi oversikt hva slags utsagn som for eksempel gjentok seg. Utsagn med beslektet meningsinnhold ble kodet under samme farge.

Intervjuguiden jeg benyttet i intervjuene hadde en tredelt inndeling med spørsmål knyttet til hvert av de tre ulike forskningsspørsmålene. Dette gjorde at det var enkelt å ta for seg en og en del av intervjuet og kode ut fra dette.

Alt lydmateriale ble kodet i første runde, også det som virket irrelevant for studien. Jeg forsøkte å trekke ut essensen i informantenes uttalelser og benytte det utgangspunkt for kodingen. De utsagnene som var relevante for forskningsspørsmålene ble også merket med tall (1,2,3) ettersom hvilket forskningsspørsmål jeg mente de var relevante for. For hvert av intervjuene satt jeg igjen med over 40 koder med tall og fargekombinasjoner. Jeg sakset alle utsagn tilhørende hvert forskningsspørsmål inn i et word dokument per forskningsspørsmål. Deretter sorterte jeg utsagnene i hvert av disse dokumentene etter farge, før jeg skrev ut dokumentene med farge. Alle deler av teksten var nå farget i én eller flere koder, men flere av kodene var repeterende og enkelte var overlappende. Til sammen utgjorde kodene et kodesett eller en kodestrukturert empiri.

4.11.3 Trinn 3- Temasøk

På trinn 3 samlet og sortere jeg kodene for første gang. Listen med forskjellige koder var lang. I denne fasen forsøkte jeg å sortere de forskjellige kodene under potensielle temaer. Jeg startet

med å analysere kodene og vurderte hvordan de forskjellige kodene kunne kombineres for å danne et overordnet tema (Braun & Clarke, 2006, s. 89).

Clarke et al. (2015) anbefaler tre temanivåer; overordnede temaer, subtemaer som fanger nyttige aspekter og temaer som går i detalj. Tematiske kategorier viser forholdet mellom kodene og potensielle temaer. Dette er en nyttig metodikk for å forklare betydningen av hvert enkelt tema og hvordan de ulike temanivåene er tilknyttet hverandre. Trinn 3 kjennetegnes av både induktiv og deduktiv tilnærming (Braun & Clarke, 2006; Clarke et al., 2015).

4.11.4 Trinn 4- Temaevaluering

Clarke et al. (2015) peker på to prioriteringer i forskerens vurdering av relevans av temaene. Den første prioriteringen er å vurdere hvordan temaene passer sammen med de kodede dataene. Den andre prioriteringen handler om å sjekke ut dataene en siste gang for å vurdere om det er mulig å se kodene og dataene i relasjon til hverandre.

Jeg kontrollerte sammenhengen mellom dataene og temaene med formål om at disse skulle være tilknyttet hverandre. Trinn 4 dreier seg om at forskeren danner seg et bilde av kodingen, noe som innebærer å vurdere om arbeidet i første og andre trinn har blitt utført på en god måte og om man kan se en sammenheng (Braun & Clarke, 2006). Mens kodingen på trinn 1 og 2, var preget av induktiv tilnærming, var det nødvendig med en mer deduktiv tilnærming på trinn 4. Dette bidro til at jeg fikk et mer overordnet perspektiv på kodingen.

4.11.5 Trinn 5- Benevning av temaer

Etter at man har utarbeidet oversikt over temaene, skal forskeren utdype hvert enkelt tema og skrive resultatene. Forskeren bør ha en strukturert rekkefølge i presentasjonen av temaene for å kunne synliggjøre og argumentere for sammenhenger mellom temaene (Clarke et al., 2015, s. 240).

Arbeidet på trinn 5 kjennetegnes av vekselvis deduktiv og induktiv tilnærming. Defineringen av temaene ble utarbeidet i relasjon til forskningsspørsmålene. Braun & Clarke (2006) skriver at subtemaene er verdifulle for å lage struktur til et komplekst tema. Det er forskeren som avgjør hvilke temaer som fungerer beskrivende for problemstillingen, men det kan være nyttig å tenke på at gode temanavn fanger essensen til hvert tema og at de fungerer som viktige synspunkter til problemstillingen (Braun & Clarke, 2006).

Etter å ha gjennomgått kodene i flere runder, organiserte jeg tilslutt datamaterialet i tre temanivåer; 1) overordnede temaer, 2) subtemaer og 3) koder

I tråd med forskningsspørsmålene, endte jeg opp de tre overordnede temaene:

1: Digital samhandling med bruker

2: Digital samhandling med kollegaer

3: Digital samhandling med eksterne

På nivå 2, fant jeg subtemaer under hovedtemaene. Under tema 1 som omhandlet digital samhandling med bruker, fant jeg tre temaer som berørte forskningsspørsmål 1 og problemstillingen. Tilsvarende fant jeg to subtemaer på hvert av de to neste hovedtemaene. Disse temaene kunne belyse forskningsspørsmål 2 og 3.

På nivå tre fant jeg flere koder som kunne benyttes oppover i hierarkiet i nivåinndelingen; digital kommunikasjon, institusjonell interaksjon, vertikal og horisontal samordning og effektivisering og standardisering, teorier om tilgjengelighet og bakkebyråkratiet, samt empowerment.

4.11.6 Trinn 6- Skriveprosessen som kjerne i analysearbeidet

Analysen og skriveprosessen er overlappende. Den analytiske skrivingen inkluderer to elementer, for det første skal utdragene fra dataene presenteres og for det andre skal forskerens kommentarer til dataene presenteres (Clarke et al., 2015).

Forskeren kan underbygge argumenter med å vise til eksempler fra dataene, noe viser at induktiv tilnærming er benyttet induktiv tilnærming. Dataene kan bli brukt enten illustrativt ved at forskeren tillegger dataene mening eller analytisk ved å bruke eksempler fra informantenes kommentarer direkte på temaene eller kodene (Braun & Clarke, 2006).

Forskeren må vurdere om resultatene skal diskuteres i relasjon til eksisterende litteratur eller de skal presenteres uten referanser etterfulgt av et selvstendig diskusjonskapittel (Braun & Clarke, 2006).

I denne oppgaven vil resultatene presenteres først, deretter vil disse blir diskutert i et selvstendig diskusjonskapittel.

4.12 Forskningens troverdighet

I dette underkapittelet redegjør jeg for hvordan troverdigheten er ivaretatt i denne oppgaven. Jeg vil forsøke å demonstrere hvordan jeg har gått frem for å sikre gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) både i planleggingen og gjennomføringen av intervjuene, samt i bearbeidingen og fremstilling av datamaterialet.

Validitet handler noe gyldigheten av resultatene fra studien, og man kan vurdere dem som troverdige og meningsfylte. Det er vanlig å skille mellom ekstern og intern. Ekstern validitet referer til hvorvidt funnene i undersøkelsen kan vurderes som representative i studiens generelle populasjon, og i hvilken grad resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner validitet (Dalen, 2004).

Et av målene med studien få frem ulike erfaringer og perspektiver på temaet digital samhandling. Dersom flere informanter har sammenfallende opplevelser og erfaringer kan dette øke sannsynligheten for at resultatene er gyldige (Malterud, 2011).

Som allerede påpekt er ikke resultatene eller informantene representative for alle NAV veiledere. Erfaringene NAV veiledere i utvalget har med digital samhandling vil ikke nødvendigvis være direkte overførbare, og/eller mulige å gjenskape med samme resultat med et annet utvalg av informanter. Jeg kan med andre ord ikke hevde at funnene i denne undersøkelsen har høy ekstern validitet.

Den interne validiteten på sin side refererer til hvorvidt resultatene kan vurderes som gyldige for det utvalget og det fenomenet som er undersøkt, og om studien måler det den satt ut for å gjøre (Dalen, 2004). Jeg opplevde informantene som svært åpne og ærlige om svakheter med og styrker med digitaliseringen i NAV og hvordan deres samhandling med ulike aktører blir påvirket av denne. Informasjonen ble i intervjuene formidlet uoppfordret, og svarene jeg gikk var både innholdsrike, detaljerte og relevante. Funnene gir en god innsikt i hvordan NAV veilederne har funnet seg måter å samhandle med de ulike aktørene på, og flere sammenfallende svar fra informantene indikerer at funnene kan sies å ha grad av intern validitet.

Reliabilitet dreier seg om påliteligheten av resultatene fra studien. Hvis en studie har høy reliabilitet, vil man kunne komme frem til samme resultat ved å gjøre undersøkelsen på nytt (Dalland, 2017). Dette er ofte ikke et mål i seg selv i kvalitative undersøkelser. Imidlertid kan man gjøre enkelte grep som kan bedre reliabiliteten. For å sikre høy pålitelighet er det også viktig å identifisere eventuelle feilmarginer.

Det at jeg har arbeidet i NAV gjør at jeg har innsikt i organiseringen, og kan kommunisere med relevante fagpersoner. Når det gjelder avstand og objektivitet intervjuene, har det vært nyttig at jeg har arbeidet i en annen sektor i over fire år, slik at jeg ikke i like stor grad identifiserer meg som en NAV veileder, og dermed opplevde jeg å ha tilstrekkelig distanse til

området og fagmiljøet. Spørsmål i intervjuguiden ble testet ut i et testintervju med en tidligere kollega i NAV. Denne kom med en del innspill og kommentarer, og spørsmålene ble endret litt etter testintervjuet. Jeg fikk fjernet en del spørsmål som inneholdt forutinntatte antakelser og skjevheter, og jeg håper at reliabiliteten på den måten ble reliabiliteten. For å øke påliteligheten var jeg i intervjuene opptatt av å be informantene om å utdype sine utsagn, og i flere tilfeller ba jeg informanter om å bekrefte hvorvidt jeg har forstått dem korrekt istedenfor å basere meg på antakelser om informantens meninger.

Jeg har etterstrebet refleksiv objektivitet i tolkningen av funnene. Jeg vurderer utvalget av informanter som tilstrekkelig og representativt og at funnene belyser problemstillingen i oppgaven.

Undersøkelsen er, etter hva jeg kan forstå, gyldig og valid. Jeg har beskrevet alle steg i prosjektet og begrunnet mine valg i studiens ulike faser. Jeg har fokusert på å gjøre ordrette transkriberinger, sammen med notater om nonverbale uttrykk. Videre gjorde jeg veloverveide vurderinger underveis i koding og kategorisering av materialet før jeg bestemte meg for de tre valgte temaene. Etter min mening har jeg også i stor grad vært bevisst på egen forforståelse og rolle i alle stadier av forskningsprosjektet, noe jeg mener er relevant for undersøkelsens pålitelighet.

5.0 Presentasjon av data

I problemstillingen spør jeg etter hvilke erfaringer NAV veiledere har med digital samhandling. For å hjelpe meg å besvare problemstillingen, har jeg operasjonalisert problemstillingen i tre forskningsspørsmål; Hvilke erfaringer har NAV veiledere med digital samhandling med a) bruker, b) kollegaer og c) eksterne aktører.

Fra empirien jeg har hentet, er det også samhandlingen med de tre aktørgruppene som har utkrySTALLISERT seg tre aktuelle overordnede temaer. I det følgende vil jeg gi en presentasjon og tolkning av funnene innenfor hvert av de tre hovedtemaene.

5.1 NAV veilederes erfaringer med digital samhandling med bruker

I dette avsnittet vil jeg presentere hvilke erfaringer informantene har med digital samhandling med brukere. Det som er interessant å merke seg, er at informantene forteller at digitaliseringen har ført til hyppigere kontakt med bruker og mer effektiv saksbehandling. Videre har veilederne bedre tid til oppfølging. Til tross for dette, gir informantene allikevel uttrykk for bekymring for de negative konsekvensene for samhandlingen med bruker som følge av digitalisering.

5.1.1 Digitale terskler for en del brukere

Informantene beskriver at de opplever at enkelte brukere sliter med å forholde seg til de digitale flatene. De forteller at mange brukere opplever det vanskelig at det er mye hjelpetekst, og avkrysninger der bruker må huke av for ulike forhold de skal ha lest og forstått og godta ulike forhold knyttet til eksempelvis personvern, datahåndtering og liknende. Informantene forteller at mange brukere opplever dette som veldig ubehagelig og skremmende.

Dette sitatet illustrerer hvordan brukere kan slite med å forholde seg til digitale flater:

«Stort sett bra.. eh..det er jo noen da, som sliter, da. Og mange skriver veldig kort, fordi dem er stressa, blant annet på grunn av eh.. noen av disse digitale flatene, blant annet Digisos, da, altså digitale søknad om økonomisk sosialhjelp, den inneholder helt utrolig mye informasjon, som dukker opp underveis. Og det ser ut for bruker som det er kjempevanskelig søknad, med masse tekst og greier, ikke sant. Og det gjør at brukeren kan bli litt stressa på det. Det er masse hjelpetekst, og de som har vært gjennom én gang, liksom lest dette her, og skjønner at dette her er stort sett bare standard svada.. og så blir dem ferdig med det, og så går det mye bedre når de skal gjøre dette her neste gang, men første gangen er dem jo kjempestressa og da blir det jo tynt, det som står der.» (Informant 7)

Rønning og Solheim (2000, s. 19) og Lundberg (2013, s 98) understreker at mange brukere kan oppleve sterk grad av avmakt i møte med offentlig forvaltning. Kontakt med NAV kan innebære at man må gi fra seg en del personlige opplysninger og dette kan for mange virke ydmykende. Brukere som har liten erfaring med offentlig forvaltning, kan oppleve det byråkratiske språket, de uformelle samhandlingsnormene og regler som en terskel det kan være vanskelig å trå over.

Den samme informanten gir også uttrykk for hvor fremmedgjørende de digitale flatene kan virke for brukerne:

«Ulemper kan være at det er skremmende da, altså du møter jo da en vegg av informasjon og tekst, og du må foreta valg. Du må velge og krysse av på alt mulig rart og så gir jo alle disse her avkrysningene gir jo konsekvenser, og noen av dem blir jo vettskremte av at det.. når de velger noe, så velger de jo bort noe også.. Og de er jo så stressa.. de som ikke er.. skal vi si.. digitalt kompetente, de blir jo kjempestressa i møte med digitale søknader og digital saksbehandling.» (Informant 7)

Dette kan for mange brukere virke fremmedgjørende (Jessen, 2010; Lundberg, 2013, s. 101-103). Når man legger denne forståelsen til grunn, kan man si at språket som benyttes for å gi samtykker for datahåndtering, personvern og liknende, vil være preget av regler og byråkratiske formuleringer, noe informantene beskriver at oppleves som veldig skremmende og fremmedgjørende for mange brukere.

En annen barriere informantene peker på vedrørende digital samhandling med bruker, er at alder og manglende språkforståelse kan være viktige grunner til at brukere ikke evner å benytte digitale flater.

Alle informantene berører dette temaet, og en av informantene beskriver utfordringer med manglende språkforståelse godt:

«Jeg har jo noen brukere som.. hvor språk er til hinder for å komme videre da, fordi at det stopper jo liksom opp helt når de ikke skjønner.» (Informant 3)

Samtlige informanter er opptatt av at brukere som har rus- og/eller psykiatriproblemer, også sliter i møtet med den digitale samhandlingen med NAV. En av informantene beskriver det som svært krevende for denne brukergruppen:

«Det er noen... Ja, det er mye.. Det er mye rus. De fleste rusmisbrukerne.. Det er mange som kan kanskje søke digitalt, men så fort dem skal kontakte oss og spørsmål og litt sånne ting, så

ringer dem. Hvis de har aktivt rusmisbruk, klarer de ikke å beholde bank ID brikkene og nei, det er et mareritt.» (Informant 4)

Tidligere forskning peker på at brukere som ikke mestrer ny teknologi og nettbaserte kommunikasjonsformer vil ha dårligere forutsetninger for å nå frem i systemet (Jessen, 2010 s. 154; Hansen et al., 2016, s. 18). I Kerrs (1983) modell av terskler beskrives dette som den andre terskelen bruker må overkomme for å få tilgang på den hjelpen vedkommende trenger. Manglende evne til å kommunisere med «systemet» (i denne sammenhengen forstås systemet som NAV), kan for mange utgjøre en veldig høy terskel. Breit & Salomon (2015) argumenterer for at selvbetjeningsløsninger stiller store krav til brukere, ikke bare knyttet til digitale ferdigheter, men også til kunnskaper om systemet og egne rettigheter.

Flere informanter trekker også frem at mangel på utstyr eller internettilgang kan utgjøre en hindring for digital samhandling for en del brukere. En informant legger også til at noen brukere kan ha behov for noen å snakke med:

«Kanskje de ikke får det til, ikke alle har pc. Noen kanskje kommer eller ringer fordi de vil ha noen å snakke med.» (Informant 1)

Selvbetjening er førstevalget i NAVs Kanalstrategi (Chudasama, 2017). Imidlertid vil mangel på datautstyr kunne gjøre at en del bruker ikke får tilgang på informasjon om sine rettigheter, og dermed utgjør enda en terskel for å søke om en tjeneste eller ytelse (Kerr, 1983).

5.1.2 Digital brukersamhandling er utfordrende

Det å være avhengig av bistand fra offentlige instanser kan sette brukere i en sårbar situasjon. Som følge av koronapandemi, har stort sett alt oppfølgingsarbeidet vært via digitale plattformer den seneste tiden. Dette er ikke en villet situasjon for informantene. De beskriver at digital oppfølging ikke er veldig effektivt. Flere informanter beskriver det å skape en god relasjon til bruker som svært vesentlig for samhandlingen, men de opplever at dette er vanskelig gjennom digitale plattformer.

Informant 7 forteller at den digitale samhandlingen med NAV også er vanskelig for en del brukere:

«Ja.. det er nok flere forskjellige ting.. men mange føler seg nok fremmedgjort av å møte datasystemet. Når du møter en datamaskin, så veit du ikke.. altså, er det noen mennesker som ser dette her.. har noen sett det jeg sendte? Selv om de får en kvittering på at søknaden er mottatt, betyr jo ikke det at noen mennesker har sett den, at det er noen bak der som har tatt det imot.» (Informant 7)

Kassah (2005) peker på at samhandlingsteknologi kan føre til at kommunikasjonen blir mindre kompleks. Kommunikasjon gjennom teknologi kan redusere tilgangen til det nonverbale kroppsspråket, noe som kan få implikasjoner på utviklingen i et samhandlingsforløp (Kassah, 2005). Dersom en bruker ikke vet om vedkommende samhandler med et menneske eller datamaskin, er det med utgangspunkt i Kassah (2005) sin uttalelse, grunn til å tro at det vil påvirke samhandlingsforløpet.

Videre gir informantene uttrykk for bekymring med tanke på at det er svært utfordrende å skulle skape en relasjon til bruker dersom all samhandling skal foregå digitalt. Én av informantene opplever at hun har hyppigere kontakt med brukerne nå, som følge av at man skriver ofte med dem om små avklaringer, hvorpå hun svarer:

«Ja, det tror jeg, kanskje. Men samtidig så fjerner man seg jo kanskje litt mer fra den samtalen, da. Og det synes jeg jo er litt bekymringsfullt, fordi at jeg tror ikke at det kan erstatte det fysiske møtet, liksom. Jeg tror at det er så viktig i forhold til å bygge relasjoner til brukeren. Det er så mye man går glipp av på telefonen eller gjennom en skriftlig dialog.» (Informant 8)

I et institusjonelt interaksjonsperspektiv vil dette medføre utfordringer for NAV veilederne, som i et slikt perspektiv har ansvaret for å lede samtalen eller interaksjonen, sikre at målene blir nådd og at deltaker har en mulighet for å delta (Halvorsen et al., 2020). Ut fra det informantene forteller om sine erfaringer med digital samhandling, kan trolig ansvaret for at bruker sikres muligheter for å delta i interaksjonen være særlig krevende for NAV veileder når man ikke kan se hvordan bruker reagerer på det som blir formidlet eller dersom man ikke engang kan være sikker på at bruker har evne til å forstå det som formidles. Hammersley et al. (2019) forfekter at digital interaksjon med video gir mindre informasjon enn ansikt- til ansikt kontakt. Med dette utgangspunktet vil man kunne si at selv om man benytter samhandlingsverktøy der man kan se hverandre over nett, vil ikke dette kunne erstatte et ordinært fysisk møte mellom bruker og veileder.

Flere av informantene gir uttrykk bekymring for tiden etter koronapandemien. Flere forteller at de frykter at ledelsen i forbindelse med pandemien og nedstengingen av samfunnet har sett at det lar seg gjøre å flytte all samhandlingen til digitale flater. Flere understreker at selv om det er mulig rent teknisk, betyr ikke det at det er en god løsning. En av informantene sier at hun misliker at NAV har redusert tilbudet sitt så mye i den kommunen hun jobber i. Hun trekker frem at det å skape en relasjon til bruker er sentralt:

«Det synes jeg jo er litt bekymringsfullt, fordi at jeg tror ikke at det digitale kan erstatte det fysiske møtet, liksom. Jeg tror at det er så viktig i forhold til å bygge relasjoner til brukeren. Jeg tror, eller jeg mener.. det har jo absolutt blitt færre samtaler i koronatiden. Meningen var jo at vi skulle ha.. vi har jo hatt masse møter og sånn før korona og det har jo fungert, men litt sånn den generelle forventningen tror jeg, som man føler kanskje kommer, er at man skal ordne mye på det digitale fremover.» (Informant 5)

Tranvik (2008) poengterer også at jo mer komplisert regelverket blir, desto mer krevende vil det være for brukeren sin del. Dersom man tar utgangspunkt i dette, vil man kunne si at relasjonen til NAV veileder vil være svært viktig for brukers del når regelverket er komplisert. Der tjenestene krever utstrakt bruk av skjønn, argumenterer Tranvik (2008) for at man ikke vil kunne oppnå noen særlig effektivisering hvis målet er at tjenesten skal være like god eller bedre enn før.

5.1.3 Helhetlig og samordnet tjenestetilbud?

Informantene forteller at chatteprogrammet Modia ligger tilgjengelig for alle brukere via min side på nav.no og kan brukes for brukerdiallog i forbindelse med arbeidsrettet oppfølging. Brukerne kan chatte direkte med sin veileder, uten å måtte henvende seg gjennom kundesenteret. Dette programmet er eiet av staten, og derfor tillates det ikke at brukere spør om kommunale tjenester (og ytelser) der. Dette forklarer informantene at de gir brukerne beskjed om. Dette skillet mellom hvilke brukere som får spørre om hva i chatteprogrammet, kan være vanskelig for brukerne, fordi chattefunksjonen er tilgjengelig og gir lettere adgang til veileder. Derfor er det mange som allikevel benytter den. En av informantene gir et eksempel på dette:

«Hm. Det er *egentlig* ikke for de med sosialhjelp.. Vi skal egentlig ikke snakke sammen der inne. Ikke spør meg egentlig om hvorfor.. men hvis brukeren spør "får jeg utbetalt husleia mi i morgen?", da pleier jeg å svare " jeg ringer deg".» (Informant 4)

Dette funnet er interessant fordi det forteller noe om utfordringer ved samordningen mellom de to forvaltningsnivåene i NAV (kommune og stat). Til tross for at stat og kommune er organisert som et partnerskap i NAV for å sikre brukerne et samordnet tjenestetilbud (Arbeids- og velferdsetaten, 2019a), viser informantenes beskrivelser at det er store utfordringer knyttet til samordningen av det digitale tjenestetilbudet. En mulig forklaring kan være at det mangler en eller flere former for interoperabilitet mellom stat og kommune (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b). Man kan si at selv om de tekniske løsningene er tilgjengelige, eksisterer det allikevel juridiske barrierer som hindrer sømløs bruk

av de digitale løsningene. Ut fra informantenes beskrivelser, er det mye som kan tyde på at årsakene kan handle om manglende juridisk og organisatorisk interoperabilitet (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

I følge en annen informant medfører denne manglende samordningen mellom stat og kommune, at NAV veilederne havner «mellom barken og veden». Mange brukere henvender seg om sosiale tjenester/ytelser i chatteprogrammet, uten at NAV veilederne har lov til å svare på det i chatten. En av informantene forklarer hvordan NAV veiledere omgår regelverket:

«Jeg kan IKKE snakke om sosialhjelp, for det er et svært fy-ord der inne.. men jeg kan snakke om det på generelt grunnlag.. forstod jeg hvert fall, da.. og jeg gjør det.. hehe.. da blir alle ting jeg skriver veldig hypotetisk og generelt, hvis om atter dersom atter det skulle være sånn og sånn, for vi har jo en veiledningsplikt.» Informant 6

Lipsky (1980) forklarer dette med at bakkebyråkratene utvikler mestringsstrategier og teknikker som forenkler oppgavene slik at de oppleves mer overkommelige og for å redusere stressbelastning i jobben. Som informant 6 var inne på, kan en mestringsstrategi være å svare indirekte, ved å omgå å omtale ytelsen eller tjenesten direkte dersom en bruker etterspør sosiale tjenester/ytelser gjennom chatteprogrammet. I et symbolsk interaksjonistisk perspektiv vil man si at informantene søker mening i en situasjon de ikke helt vet hvordan de skal gripe an, ved at de utvikler noen mestringsstrategier for å oppleve situasjonen som mer overkommelig.

Ifølge informant 7 skaper dette skillet mellom brukere med statlige ytelser/tjenester og brukere med kommunale ytelser/tjenester i chatteprogrammet Modia store utfordringer både for NAV ansatte og brukere:

«Å ja, absolutt! Seinest i går så hadde jeg en sak, der et annet nav kontor hadde lagt inn noe fra en samtale i Modia. Men fordi det handla om sosialhjelp så var jo den informasjonen sensitiv og kontorsperra, så jeg får ikke sett det som står der, det får ikke kontaktsenteret heller. Så når bruker ringer kontaktsenteret nå, kan de se at det er vilkår for sosialhjelpen, men de kan ikke se hva det er og derfor kan de ikke veileder bruker.» Informant 5

Dette innebærer at bruker må ha direkte kontakt med sin veileder for å få svar på det de lurar på. Veileder er ikke alltid tilgjengelig når bruker trenger det og det kan bli mange henvendelser før bruker får kontakt med veileder. I mellomtiden kan bruker være helt uten midler til nødvendig livsopphold.

Selv om NAV er én organisasjon, er det to styringslinjer på ulike forvaltningsnivå og ulike tjenestenivå, med ansvaret for hver sine tjenester med hver sin jurisdiksjon, har de et felles ansvar for å sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne (Arbeids- og velferdsetaten, 2019a).

Organisatorisk interoperabilitet omhandler samordning av arbeidsprosesser og andre organisatoriske endringer som er nødvendige for å muliggjøre en samhandlingsprosess.

Videre er gjensidige forpliktelser om samhandling og formalisering av samhandlingsmodeller nødvendige organisatoriske grep som fremmer samordning (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b)

5.2 NAV veilederes erfaringer med digital samhandling med kollegaer

I dette avsnittet vil jeg gi en presentasjon av de erfaringer informantene har beskrevet at de har med digital samhandlingen med kollegaer internt i NAV. Det er interessant å merke seg at informantene er svært tilfreds med de muligheter digitaliseringen har ført til for intern samhandling mellom kollegaer. På den annen side, har de også fokus på de konsekvenser det har for den enkelte medarbeider når all samhandling foregår digitalt.

5.2.1 Gode tekniske løsninger for digital samhandling internt

Informantene forteller at de har digital samhandling med kollegaer i ulik grad etter behov. Det finnes flere plattformer for digital samhandling internt i NAV, avhengig av hva samhandlingen inneholder. Informantenes erfaringer med disse plattformene er generelt gode, og de opplever ikke å ha noen udekkete behov når det kommer til digital samhandling internt i NAV.

Informantene svarer unisont at de opplever at de kan samhandle digitalt med alle i NAV. Det er ingen de ikke kan samarbeide med. En av informantene forteller at eksisterende systemer fungerer svært godt:

«Nei. Alt funker. Selv sånn derre eh.. skal vi se, sånne semi-nære greier i NAV; som for eksempel rådgivende overlege.. eh.. NAV's arbeidsp psykologiske tjeneste, til og med disse her samhandler også fint digitalt med NAV». (Informant 7)

De fleste informantene er godt fornøyd med hvordan de digitale flatene fungerer.

Informantene forteller at de primært benytter Teams og Gosys for digital samhandling med kollegaer, i tillegg e-post. Det er spesielt «Teams» som trekkes frem som et funksjonelt verktøy for intern digital samhandling. En annen informant gir uttrykk for at hun er svært fornøyd med løsningene for digital samhandling internt:

«Nei, jeg vet ikke. Det er egentlig veldig bra. Føler at vi har det så bra det kan være på det området, egentlig» (Informant 1)

Som Tranvik (2008) poengterer handler vertikal samordning om samordning mellom ulike forvaltningsnivå (eksempelvis stat og kommune) eller mellom sentral og lokal statsforvaltning (Tranvik, 2008). På bakgrunn av denne forståelsen kan det se ut som om systemene for digital samhandling internt i NAV er samordnet på en slik måte, at det fremmer gode muligheter for digital samhandling mellom forvaltningsnivåene internt. Denne vertikale samordningen av de digitale løsningene krever styring ovenfra og ned. De digitale løsningene i NAV har blitt utformet sentralt og implementert nedover langs den vertikale linjen (Tranvik, 2008).

5.2.2 Utfordringer med digital samhandling internt

Til tross for at systemene for digital samhandling internt i NAV erfares som svært gode, trekker informantene for øvrig frem andre, viktige erfaringer med digital samhandlingen, hvor de beskriver at også denne digitale samhandlingen har en kostnad. Én av informantene uttrykker at digital samhandling også medfører en opplevelse av utenforskap og ensomhet:

«Ja, man føler seg plutselig litt sånn aleine med jobben sin. Man kunne nesten ha sittet på Mars og jobba!» (Informant 8)

Kassah (2005) hevder at det er risiko for at samhandlingsaktørene og arbeidsprosessene blir mindre synlige ved lavere kommunikasjonskompleksitet. Dette kan forklare at veilederne opplever seg ensomme, til tross for at de har gode verktøy for samhandling med kollegaer.

En informant har erfart det som utfordrende med digital samhandling internt fordi det er vanskeligere å drøfte og å ta ordet i en digital samhandlingsplattform:

«Ja. Det gjør det. Det der er jo både på godt og vondt. Noen ganger så trenger man jo de møtene hvor man kan drøfte litt og.. så hvis det er mange på Teams.. og vi skal drøfte, så blir det fort at man ikke orker å rekke opp hånda inne i der og så blir det litt sånn unaturlige måter.» (Informant 8)

Kassah (2005) understreker at samhandlingsteknologi ofte medfører at kommunikasjonen blir mindre kompleks, noe som kan føre til at samhandlingen inneholder færre formidlingsuttrykk. Funnene illustrerer godt argumentet til Kassah (2005) om at dette får implikasjoner på utviklingen i et samhandlingsforløp, for eksempel ved at digital samhandling gjør det vanskelig å ta ordet, eller at samtaleflyten blir unaturlig. Dette illustrerer godt noen av de begrensningene som oppleves når all samhandling legges til digitale flater. Det er også flere

informanter som forteller at de erfarer det som vanskelig å ta ordet i digitale møter, og at de opplever å gå glipp av informasjon. Dette underbygger Tranviks (2008) påstand om selv om den vertikale samordningen av digitale løsninger er effektiv og til tross for at NAV veilederne er fornøyd med løsninger for digital samhandling internt kan det allikevel være problematisk (Tranvik, 2008). Ut fra hva informantene beskriver, kan for eksempel digitale møter internt være mer effektive, men innholdet og betydningen med møtet er veldig redusert i digitale plattformer sammenliknet med ordinære møter.

5.3 NAV veilederes erfaringer med digital samhandling med eksterne aktører

I dette avsnittet vil jeg gi en presentasjon av de erfaringer informantene har beskrevet at de har med digital samhandlingen med eksterne aktører. Det som fremstår som interessant i datamaterialet her, er at informantene opplever at det ikke finnes gode nok digitale løsninger for samhandling med eksterne aktører, og på flere områder er det totalt fravær av digitale løsninger for samhandling. Flere trekker frem dette som et stort savn, og informantens beskrivelse vitner om erfaringer med at det er vanskelig å koordinere arbeidet rundt brukere uten denne samhandlingen.

5.3.1 Mangler tekniske løsninger for god digital samhandling med eksterne aktører

På spørsmål om hvilke eksterne aktører informantene kan samhandle med digitalt i dag, svarer de generelt at det per nå ikke finnes særlig gode verktøy for digital samhandling med eksterne aktører. Det finnes imidlertid noen aktører som har muligheter for digital samhandling i deler av en samhandlingsprosess, forteller de. En av informantene beskriver utfordringen med dette slik:

«Det er ikke noen gode arenaer for digital samhandling. Det er litt synd, for det er litt tungvint å sende e-post, det er litt gammeldags med e-post (det er nesten like gammeldags som å sende brev det, på en måte nå). Og der må man liksom passe mer på hva man skriver på grunn av personvern hensyn. Selv om vi har sikker e-post, men vet ikke hva mottaker har. Det er veldig tungvint, og da må man sitte og vente og lure på om den e-posten har blitt lest og vente på svar.» (Informant 1)

Tranvik (2008) poengterer at det å utvikle standardiserte tekniske løsninger, IT arkitektur og infrastruktur, data og datastandarder er avgjørende for om man oppnår effektivisering.

Tranvik påpeker (i tråd med beskrivelsene om teknisk interoperabilitet), at lokale tekniske løsninger vil hindre kommunikasjonen på tvers av nivåer og sektorer.

Informantenes beskrivelser gir grunn til å tenke at mangelen på tekniske løsninger for digital samhandling med eksterne aktører, kan handle om ulike former for manglende

interoperabilitet mellom de ulike sektorer som aktørene inngår i. Den svake horisontale samhandlingsevnen kan skrive seg fra andre forhold av betydning for interoperabilitet enn den tekniske. De fire nivåene for samhandlingsevne som Digitaliseringsdirektoratet opererer etter, er gjensidig avhengige av hverandre (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b). Dette kan innebære at manglende tekniske løsninger også kan forklares med at en eller begge (eventuelt flere av) virksomhetene ikke har tilstrekkelig samhandlingsevne på ett eller flere av de fire nivåene for interoperabilitet (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

Informantene forteller at digital samhandling med eksterne aktører er et savn. Blant annet trekkes det frem at man i mange tilfeller fortsatt er nødt til å kommunisere per brev:

«Barnevernet da må vi skrive brev per post.. Det er helt steinalderaktig. Jeg fikk et brev fra barnevernet senest denne uken om en bruker som bare det stod.. «han trenger hjelp», liksom. Og så tenkte jeg «jeg har liksom aldri.. kunne de ikke bare ha ringt isteden?» Det hadde vært mye lettere med en samtale med en forklaring. De skrev liksom «han trenger all den hjelpen han kan få fra NAV». Så jeg tenkte liksom «Å, ja.. eh.. hva betyr det?» (Informant 3)

Informantens utsagn viser tydelig hvor intetsigende et brev kan være, og hvor nødvendig det er med kontakt mellom aktørene som skal samhandle rundt en bruker. Her vil man kunne si at det er behov for horisontal samordning på et overordnet nivå for å øke aktørenes interoperabilitet for digital samhandling. Sektorvis er det også behov for vertikal samordning for å gjennomføre nødvendige organisatoriske endringer for å øke evnen til interoperabiliteten (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

En uttalelse fra informant 6 vitner om erfaringer med at det er vanskelig å koordinere arbeidet rundt brukere uten samhandling:

«Jeg skulle ønske vi hadde en sikker plattform til å kommunisere via da.. digitalt, da.. om brukere. Det hadde løst mye av problemene.. ikke sant.. vi trenger å finne ut hva er det vi vet, hva er det vi ikke vet.. kan vi sammenlikne litt data her, så vi kan finne ut hvem som skal gjøre hva.» (Informant 6)

Som nevnt i teorikapittelet, forfekter Vik (2018) brukerne kan oppleve tjenestene som fragmenterte, lite sammenhengende og dårlig koordinerte dersom samordningen svikter.

5.3.2 Manglende kompetanse til eller vilje til digital samhandling?

Informantene trekker også frem at flere av deres eksterne samarbeidspartnere har lite tilfredsstillende kompetanse til digital samhandling, selv der digitale løsninger kunne gjort slik samhandling mulig. En av informantene skildrer dette slik:

«Ofte handler det om manglende digitale kompetanse og nærmest digital fobi. Noen tror kanskje at personvernet er truet og andre kan være usikre på hva som er lov. Jeg ser jo motvilligheten i fagmiljøene, spesielt i barnevernet, da. I NAV «Kommune A» (anonymisert), så brukte vi noe sånne barnefattigdomsmidler som vi fikk da, fra Fylkesmannen.. til å kjøpe videokonferanseutstyr til barnevernet. De fikk en stor skjerm av oss.. og med kamera og ekstra høyttaler og greier.. eh.. det har de aldri engang montert! Det bare står der. Det er utstyr til over 150.000 som de har fått av NAV! Det står bare der, fordi at dem ikke veit åssen de skal bruke det og tenker at bordet fanger, så i det øyeblikket de skrur det opp på veggen så må de faktisk forholde seg til det. Da vil dem ramle helt igjennom, for de har ikke kompetanse på hvordan de skal gjøre det.» (Informant 7)

Digitaliseringen er i rask utvikling, og noen virksomheter vil trolig ikke ha like mye ressurser til annet enn ordinær drift og forvaltning, noe som kan gå utover utvikling og kompetanseheving. Bergschöld (2018) argumenterer for at teknologi som var ment å skulle frigjøre tid for de ansatte, snarere kan føre til økt arbeidsbelastning. For mange virksomheter vil det å gi kompetanseheving for eksempel måtte skje parallelt håndteringen av de løpende oppgavene. Dette vil kreve en ekstra innsats som enkelte ansatte kan reagere negativt på (Jacobsen, 2012). Det er også forhold som kan tyde på at evnen til digital samhandling kan være personavhengig innenfor en virksomhet. Hansen et al. (2018) trekker for eksempel frem ulike beskrivelser av fenomenet digital ulikhet. Ulikhet i digital kompetanse kan være mulig å avhjelpe gjennom kompetansehevende tiltak. På den annen side, er det grunn til å tro at det kan være variabelt hvordan ansatte greier å nyttiggjøre seg kompetanseheving. Eksempelvis trekker Bjønnes et al. (2021) frem noen faktorer som kan påvirke sannsynligheten for å ha svakere digitale ferdigheter. De hevder at blant annet høy alder, lavt utdanningsnivå, og desentralisert bosted kan påvirke sannsynligheten for digital kompetanse negativt. Yngre arbeidstakere, som er oppvokst i en digital verden, har mer og bredere erfaring med digitale oppgaver enn de eldre arbeidstakerne (Bjønnes et al., 2021).

Datamaterialet inneholder flere eksempler på at informantene erfarer utilfredshet med den digitale kompetansen eller interessen hos enkelte eksterne aktører:

«Noen av dem.. eh.. de er ekstremt dårlig på Teams.. for eksempel En offentlig virksomhet i Viken (anonymisert) sier selv at de har en ekstremt bratt læringskurve.. (FLIRER).. og de henger etter på digital kompetanse.. De «kåler» noe veldig. Vi har et par kurs og sånt noe, sammen med En offentlig virksomhet i Viken (anonymisert) .. og det har vært... hehheeh.. rotete. De lærer mye, da. Så de kommer seg stadig.» (Informant 6)

De manglende digitale samhandlingsferdigheter blant eksterne aktører kan være en stor hindring for NAV veilederses forutsetninger for å koordinere tjenester rundt brukere med sammensatte behov. Bukve & Kvåle (2014) poengterer at behovet for samordning øker i takt med oppgavenes kompleksitet.

6.0 Diskusjon

I dette kapitlet vil NAV veilederes erfaringer med digital samhandling drøftes opp mot teorien som er presentert i kapittel 3, samt tidligere forskning. Forskningsspørsmålene danner, som nevnt i metodekapitlet, tre naturlige hovedtemaer. Disse vil i det følgende bli presentert hver for seg med tilhørende subtemaer.

6.1 NAV veilederes erfaringer med digital samhandling med bruker

Informantene påpeker at digitaliseringen har ført til hyppigere kontakt med bruker og mer effektiv saksbehandling, og de har fått bedre tid til oppfølging. Til tross for dette, gir informantene uttrykk for sterk bekymring for de negative konsekvensene digitaliseringen har for samhandlingen med bruker.

6.1.1 Digitale terskler for mange brukere

Informantene forteller om erfaringer med at mange brukere sliter med å forholde seg til de digitale flatene. Informantene har mange tanker om hva som kan være årsakene til at noen brukere ikke henvender seg digitalt.

En av informantene påpeker at noen kan mangle utstyr eller ha behov for noen å snakke med. Til tross for at selvbetjening er førstevalget i Kanalstrategien (Chudasama, 2017), kan mangel på datautstyr føre til at bruker ikke får tilgang på informasjon om sine rettigheter, og kan dermed utgjøre en terskel for å søke om en tjeneste eller ytelse (Kerr, 1983).

Informantene trekker videre frem at eldre brukere ofte ikke evner å benytte digitale flater. Videre påpeker informantene at brukere med rus- og/ eller psykiatriproblemer kan ha store utfordringer med digital samhandling. I tillegg, forteller informantene at de erfarer manglende språkforståelse hos brukere som en mulig forklaring på hvorfor de ikke henvender seg digitalt. Informantene gir uttrykk for bekymring for at mange brukere har lav digital kompetanse. Tidligere forskning peker på at brukere som ikke mestrer ny teknologi og nettbaserte kommunikasjonsformer, vil ha dårligere forutsetninger for å nå frem i «systemet» (Jessen, 2010 s. 154; Hansen et al., 2016, s. 18). Dette beskrives av Kerr (1983) som den andre av seks terskler bruker må overkomme for å få tilgang på den hjelpen vedkommende trenger. Manglende evne til å kommunisere med «systemet», kan for mange brukere utgjøre en veldig høy terskel.

Informantene erfarer også at mange brukere opplever hjelpetekster i digitale systemer som vanskelige, og at brukere synes det er skremmende å måtte bekrefte at de har lest og forstått og godtatt ulike forhold knyttet til eksempelvis personvern, datahåndtering og liknende.

Informantene forteller at mange brukere opplever dette som svært ubehagelig og skremmende. Rønning og Solheim (2000, s. 19) understreker at mange brukere kan oppleve sterk grad av avmakt i møte med offentlig forvaltning. Breit & Salomon (2015) forfekter at selvbetjeningsløsninger stiller høye krav til bruker både på digitale ferdigheter, men også på kunnskaper om systemet og hvilke rettigheter de kan ha. Brukere som har liten erfaring med offentlig forvaltning, kan oppleve det byråkratiske språket i NAV og møte med lover og regler som en terskel det kan være vanskelig å forsere. Dette vil for mange kunne virke fremmedgjørende (Jessen, 2010; Lundberg, 2013, s. 101-103). Mye av språket som benyttes for å gi samtykker for datahåndtering, personvern og liknende, vil være preget av regler og byråkratiske formuleringer, og som informantene også beskriver kan mange brukere oppleve dette som veldig skremmende og fremmedgjørende.

Det er grunn til å tro at dette kan ramme en stor andel av NAV sine brukere. Dersom man ser på funnene i rapporten om befolkningens digitale kompetanse, ser man at nordmenn flest er digitale brukere. På den annen side, kommer det også frem at noen grupper i samfunnet står i fare for å bli digitalt utestengt. De som har størst risiko for digital utestenging er eldre, personer med lavt utdanningsnivå, personer med lav husholdningsinntekt, desentralisert bosituasjon, samt svak arbeidsmarkedstilknytning (Bjønnes et al., 2021). Dersom man legger disse risikofaktorene til grunn, er det sannsynlig at en stor andel av pensjonsmottakerne vil stå i fare for å bli digitalt utestengt. Videre er det rimelig å anta at en del brukere i NAV kan ha lavt utdanningsnivå, lav husholdningsinntekt og/eller lav arbeidsmarkedstilknytning, som også utgjør risikofaktorer for digital ekskludering.

Frønes (2002) forfekter at enkelte grupper kan bli marginalisert selv om internetttilgangen er god. Hansen et al. (2018) hevder at digitale skiller kan betraktes som et sosialt problem, slik også Frønes (2002) antyder. I et slikt perspektiv vil ikke problemet løses bare ved å sikre alle grupper bedre tilgang til datautstyr og internett. Her vil man måtte tenke mer helhetlig for å avhjelpe de sosiale problemene det digitale skillet har ført til (Hansen et al., 2018).

Informantene beskriver ulike forhold som indikerer at digitale skiller for mange brukere handler om andre forhold enn tilgang på datautstyr og/eller internett. Informantene beskriver andre forhold som kan skape digitale skiller, blant annet er alder, språk, rus- og/eller psykiatriproblemer nevnt. Informantene peker på at brukere kan ha tilgang til nett og utstyr, men at mange allikevel kan slite med å passe på for eksempel bank ID brikke, som man trenger for å få tilgang til de digitale samhandlingssystemene.

Lipsky (2010, s. 3) kaller velferdsstatens virksomheter for bakkebyråkratier. NAV kan betraktes som et bakkebyråkrati. Bakkebyråkratiene skal gjennom sine bakkebyråkrater, realisere velferdsstatens intensjoner. NAV skal altså gjennom NAV veilederne realisere de politiske intensjonene. Lipsky (1980) poengterer at det kan være stor avstand mellom politiske intensjoner og virkelighet. Informantene i denne studien gir beskrivelser som illustrerer gapet mellom policy knyttet til digitalisering og virkeligheten. Hansen et al. (2018) oppsummerer at intensjonene med digitaliseringen i NAV blant annet var at brukerne skulle få umiddelbar tilgang til informasjon de trenger. Et annet mål har også vært at brukere skulle kunne kommunisere med NAV når de ønsker det selv (Hansen et al., 2018, s. 69). Til tross for disse gode intensjonene, er dette langt unna virkeligheten for mange av NAVs brukere. Informantene i undersøkelsen, viser til flere eksempler på at brukere ikke greier å forsere de ovennevnte tersklene, og derfor ikke får tilgang på nødvendig hjelp. Dette illustrerer at intensjonene ikke alltid treffer så godt på bakkeplan.

Informantene i studien forteller at digitaliseringen er kjærkommen for mange av brukerne. De peker også på forhold som gir grunn til å tro at digitaliseringen bidrar til å forenkle tjenestene for de som greide seg godt fra før, mens de som ikke mestrer ny teknologi har fått en vanskeligere tilgang til informasjonen enn tidligere. En stor andel av NAV sine brukere vil risikere å bli ekskludert. Lingjærde (2017) påpeker, at dette i ytterste konsekvens kan stride mot loven. Etter min oppfatning er det derfor helt essensielt at NAV til enhver tid sørger for å ha et ekvivalent tilbud også til brukere som ikke mestrer teknologi.

Staes & Thijs (2008) hevder at digitale tjenester ofte utvikles i et forbrukerperspektiv, hvor man forutsetter at brukeren har innsikt i egen situasjon og behov. Informantene gir eksempler som viser at dette ofte ikke er reelt for mange av brukerne. NAV sine kjernebrukere består for eksempel av sårbare grupper som også kan oppleve mange store terskler for å kunne benytte digitale løsninger. Dette til tross for at empowerment tenkningen har stått sentralt utviklingen av de digitale tjenestene. Med empowerment tenkningen følger en forventning om at digital teknologi skal bidra til å utjevne gapet mellom brukere og tjenesteytere og derved føre til «empowerment» for brukerne (Staes & Thijs, 2008). Informantene i studien forteller at de erfarer sterk avmakt hos mange av sine brukere i møtet med de digitale løsningene. Med utgangspunkt i det informantene beskriver, vil man i et empowerment perspektiv kunne si at digitaliseringen i NAV på langt nær har ført til utjevning av gapet mellom bruker og tjenesteyter. Tvert imot forteller informantene om terskler brukerne ikke greier å forsere, som trolig bidrar til å øke gapet. Ut fra denne forståelsen, vil man kunne se at NAV sitt mål om å

få flere i arbeid og aktivitet kan stå i fare for å bli svekket, dersom ikke NAV finner måter å få ned «tersklene» for å søke om tjenester for de brukerne som sliter med selvbetjeningsløsninger.

Askheim (2012) viser til Starrin (2007) som fremholder emosjonenes betydning i empowerment prosessen som et hovedpoeng. Starrin hevder at følelser som skam, stolthet, entusiasme, selvtillit, solidaritet og handlekraft i stor grad påvirker hvorvidt empowerment prosessen gir ønsket effekt eller bidrar til en forsterkning av de negative emosjoner (Askheim 2012). Med bakgrunn i Starrin sitt resonnement, kan man tenke seg at negative følelser lett kan forsterkes på grunn av avmakt overfor de digitale løsningene. Det som var ment som en empowerment prosess, kan for mange brukere oppleves som det motsatte, nemlig at muligheten for å ta makt over og styre sitt eget liv reduseres ytterligere.

6.1.2 Digital brukersamhandling er utfordrende

Som følge av koronapandemi, har stort sett alt oppfølgingsarbeidet i NAV vært via digitale plattformer i den seneste tiden. Informantene forteller at dette ikke en villet situasjon fra deres side. Informantene beskriver digital samhandling som lite effektivt. Flere informanter beskriver at det å skape en god relasjon til bruker er svært vesentlig for samhandlingen, men de opplever dette som meget vanskelig gjennom digitale plattformer.

Et av hovedmålene med digitaliseringen, er at vi skal få en effektiv offentlig forvaltning. Dette er tenkt sikret gjennom standardiserte tekniske løsninger og økt samordning. Med dette følger en forventning om at det skal frigjøres ressurser fra administrasjon til tjenesteyting og gjennom dette styrke velferdstilbudet (Tranvik, 2008). Informantene beskriver, som nevnt i avsnittet over, digital samhandling som lite effektivt. De forklarer dette med at det er vanskelig å samhandle uten å skape en relasjon til bruker. Tranvik (2008) poengterer også at jo mer komplisert regelverket blir, desto mer krevende vil det være for brukeren sin del. Dersom man tar utgangspunkt i dette, vil man kunne si at relasjonen til NAV veileder vil være svært viktig for brukers del når regelverket er komplisert. Der tjenestene krever utstrakt bruk av skjønn, argumenterer Tranvik (2008) for at man ikke vil kunne oppnå noen særlig effektivisering hvis målet er at tjenesten skal være like god eller bedre enn før.

Informantene forteller om erfaringer med at mye av informasjonen om bruker går tapt når all samhandling skjer digitalt og at dette gjør det vanskelig vurdere brukers helhetlige behov. Kassah (2005) forklarer dette med at samhandlingsteknologi kan føre til at kommunikasjonen blir mindre kompleks. Kommunikasjon gjennom teknologi kan redusere tilgangen til det

nonverbale kroppsspråket, noe som kan få implikasjoner på utviklingen i et samhandlingsforløp (Kassah, 2005). Informantene uttrykker nettopp bekymring over at de ikke får observert bruker når samhandlingen er digital. De forteller at dette fører til at de opplever å mangle nødvendig informasjon om bruker for å gi god oppfølging. Halvorsen et al. (2020) forklarer dette også ut fra et institusjonelt interaksjonsperspektiv. Som NAV veileder har man i dette perspektivet ansvaret for å lede samtalen eller interaksjonen, sikre at målene blir nådd og at bruker har en mulighet for å delta (Halvorsen et al., 2020). Informantene beskriver erfaringer med digital samhandling, som gir grunn til å tro at det kan være særlig krevende å ha ansvaret for å sikre brukers muligheter for deltakelse i interaksjonen når man ikke kan se hvordan bruker reagerer på det som blir formidlet eller uten å være sikker på at bruker forstår det som formidles.

Chudasama (2017) argumenterer motsatt for at digitalisering kan bidra til bedre samhandling mellom bruker og tjenesteyter som følge av den digitale åpenheten og bedre tilgang på informasjon. Chudasama poengterer også at dette kun vil gjelde for brukere som behersker teknologi og greier å ta til seg informasjonen. For brukere som av ulike grunner ikke har tilgang til, eller kan nyttiggjøre seg av teknologi, vil digitalisering virke fremmedgjørende (Chudasama, 2017). Informantene gir eksempler på dette i studien. I følge informantene er det mange brukere som mestrer teknologien, men de erfarer dessverre også at mange brukere blir usikre og fremmedgjort i den digitale samhandlingen med NAV. En av informantene trekker for eksempel frem at noen brukere tror de snakker med en datamaskin når de samhandler digitalt med NAV veileder.

Begrepet «skranke» skal i tilgjengelighetsteorien illustrere hvilken betydning selve samhandlingen mellom bruker og bakkebyråkraten har med tanke på tildeling av goder (Jacobsen & Thorsvik, 1997). Basert på idéen om skrankebegrepet, vil trolig NAV veilederes skjønnsutøvelse kunne påvirkes av selve samhandlingen med bruker. Digital samhandling baserer seg mye på skriftlighet, og det er grunn til å tro at skriftlig fremstillingsevne vil variere mye fra bruker til bruker. Hammersley et al. (2019) fant i en studie at mye av informasjonen i den digitale samhandlingen går tapt, selv i videobasert interaksjon. Dette indikerer at bruk av digitale løsninger hvor man kan se hverandre «online», ikke vil kunne erstatte det fysiske møtet. Med denne forståelsen som bakteppe, vil man kunne si at skjønnsutøvelsen kan være i fare for å bli svekket, både som følge av at arbeidsprosesser er mer standardisert ved digital samhandling, men også fordi bakkebyråkratens tilgang på informasjon er betydelig redusert. Man kan si at NAV sitt mål om at det skal være enklere for

bruker og mer individuelt tilpassede tjenester kan stå i et paradoksalt forhold til hverandre. Dette samsvarer med Lipskys (1980) beskrivelse av at mål ofte kan være tvetydige.

Maynard- Moody & Musheno (2003) hevder at bakkebyråkrater også kan improvisere for å skape en mer meningsfull og behagelig arbeidssituasjon. Disse forståelsene av skrankebegrepet og bakkebyråkratenes improvisering, vil kunne indikere at NAV veiledere kan komme til å prioritere brukere som formulerer sine behov godt skriftlig fremfor brukere som ikke mestrer skriftlig fremstilling like godt. Dette samsvarer med forskning om tilgangsstrukturer som indikerer at brukere som ikke kan legge frem kravene sine på en adekvat måte nedprioriteres (Schaffer & Wen- hsien, 1975; Thorsvik 2003).

Forskjellsbehandling som fenomen er ikke nytt, som vi ser av at Schaffer & Wen- hsien (1975) sin teori som går helt tilbake til 70- tallet. Det er allikevel grunn til bekymring for at dette kan ramme flere brukergrupper i NAV ved digital samhandling, som nevnt i avsnittet over. Som offentlig leverandør av velferdstjenester må NAV forholde seg til likebehandlingsprinsippet, og bør derfor ha fokus på hvordan de kan organisere alternative samhandlingsformer for brukere som ikke mestrer digital samhandling, for å unngå å ekskludere mange av sine kjernebrukere.

Informantene i denne undersøkelsen erfarer at digital samhandling fungerer bra for mange av deres brukere. De tror at mange brukere opplever bedre innsyn og kontroll over egen sak som følge av digitaliseringen. Dette kan betraktes som myndiggjøring eller «empowerment» (Askheim, 2012). På den annen side, gir også informantene uttrykk for en sterk bekymring for at mange brukere opplever det motsatte. Krav om digital samhandling vil kunne føre til avmakt og fremmedgjøring for brukere når de ikke når frem i systemet fordi de ikke mestrer teknologien (Jessen, 2010).

6.1.3 Helhetlig og samordnet digitalt tjenestetilbud?

Informantene forteller at chatteprogrammet Modia ligger tilgjengelig for alle NAVs brukere for digital samhandling med veileder om arbeidsrettet oppfølging. På spørsmål om informantene opplever chatte programmet som et funksjonelt verktøy, er svarene entydig positive. Imidlertid forklarer informantene at det er «staten» i NAV som «eier» dataene i programmet, og at det derfor ikke tillates at brukere spør om kommunale tjenester (og ytelser) via dette chatteprogrammet. Informantene forteller at de gir brukerne beskjed om at de ikke får benytte chatte programmet til å etterspørre kommunale tjenester eller ytelser. Allikevel er det få brukere som forstår eller bryr seg om dette, forklarer informantene. Det kommer videre

frem at dette skillet mellom kommunale og statlige brukere skaper store utfordringer både for NAV og brukere.

Dette funnet er interessant fordi det forteller om utfordringer ved samordningen mellom de to forvaltningsnivåene i NAV (kommune og stat). Til tross for at stat og kommune er organisert som et partnerskap i NAV for å sikre brukerne et samordnet tjenestetilbud (Arbeids- og velferdsetaten, 2019a), peker informantenes beskrivelser på store utfordringer knyttet til samordningen av det digitale tjenestetilbudet. En mulig forklaring kan være at interoperabiliteten mellom stat og kommune kan ha mangler på ett eller flere nivåer (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt b).

Informantene forklarer fraværet av samordning med manglende «lovharmonisering». Juridisk interoperabilitet handler om å sikre at organisasjoner som arbeider med lik lovgivning kan samhandle. Det rettslige grunnlaget for samhandling mellom aktørene må samordnes før organisasjoner på tvers av forvaltningen kan utvikle og bruke like tjenester og funksjonalitet (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt b).

Funn i denne studien indikerer at den svake interoperabiliteten kan handle om at regelverket blir hengende etter den tekniske løsningen. Dette kan forklares som at det rettslige grunnlaget ikke er tilstrekkelig samordnet i forkant av at NAV utviklet og tok i bruk tjenester og funksjonalitet i chatte programmet. Dette innebærer at funksjonaliteten i chatte programmet fremstår som lik for brukerne. Imidlertid er ikke det rettslige grunnlaget som regulerer de kommunale tjenestene, harmonisert med det rettslige grunnlaget som regulerer de statlige tjenestene. Etter hva informantene forteller, handler dette blant annet om at Sosialtjenesteloven har strengere regulering av taushetsplikt enn Folketrygdloven. Dersom det rettslige grunnlaget rundt dette ikke har blitt samordnet før chatte programmet blir tatt i bruk, kan dette være en mulig forklaring på at det settes begrensninger på bruken av chatte programmet for de kommunale brukerne. Selv om NAV er én organisasjon, er det to styringslinjer på ulike forvaltningsnivå og ulike tjenestenivå, med ansvaret for hver sine tjenester med hver sin jurisdiksjon. Allikevel har de felles ansvar for å sikre et samordnet tjenestetilbud til brukerne (Andreassen & Aars, 2015). Med utgangspunkt i det informantene i undersøkelsen har fortalt, bidrar ikke partnerskapsorganiseringen til å styrke den horisontale samordningen mellom stat og kommune omkring denne chatte tjenesten. Basert på funnene i undersøkelsen, kan det se ut som om både brukere og ansatte i NAV har behov for og ønske om chatte tjenesten skal samordnes, slik at brukere med statlige kommunale tjenester og/eller ytelser på en likeverdig måte kan bruke chatte tjenesten til det de trenger.

Brukere i NAV kan ha behov for både statlige og kommunale tjenester og/eller ytelser samtidig. Vik (2018) påpeker at tjenestene kan oppleves som fragmenterte og lite koordinerte dersom samordningen ikke fungerer. Det er grunn til å tro brukernes opplevelse av fragmenterte og lite koordinerte tjenester vil fremstå som enda sterkere når den manglende samordningen forekommer i én og samme virksomhet. Dette funnet viser et gap mellom NAV sitt mål om en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning og hva de har hatt fokus på i tjenesteutviklingen av dette chatteprogrammet.

Brukere bør ikke tillegges ansvar for å ha oversikt over hvordan tjenestene er organisert internt. Det at kommunale brukerne blir fortalt at de ikke kan benytte chatte funksjonen til å spørre om kommunale tjenester/ytelser fremstår for meg svært problematisk. Dersom man tar utgangspunkt i digitaliseringsstrategien «Én offentlig digital sektor (2019–2025)», er det et mål at data skal kunne gjenbrukes, noe som fordrer at regelverket er såkalt mer «digitaliseringsvennlig». De erfaringene informantene har delt rundt bruken av chattefunksjonen i NAV, indikerer at NAV må øke den juridiske og organisatoriske interoperabiliteten slik at data kan deles mellom stat og kommune, og for å kunne tilby et samordnet og helhetlig tjenestetilbud innenfor NAV i tråd med intensjonen med NAV reformen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

Organisatorisk interoperabilitet omhandler vertikal samordning, herunder standardisering av arbeidsprosesser, tekniske løsninger, IT-arkitektur og infrastruktur, data og andre organisatoriske endringer som er nødvendige for å muliggjøre en horisontal samhandlingsprosess. Gjensidige forpliktelser gjennom avtaler om samhandling og formalisering av samhandlingsmodeller kan også være nødvendige organisatoriske grep som fremmer samordning (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b). Man kan for eksempel si at avtaler som regulerer dataeierskap for tjenesten burde vært på plass før man ruller ut og tilgjengeliggjør en tjeneste, i dette tilfellet chatteprogrammet Modia. Slike avtaler kan være med på å styrke den organisatoriske interoperabiliteten.

Informantene forteller om utfordringer med samordning mellom stat og kommune i bruken av chatte programmet. Dataeierskapet for den tekniske løsningen ligger hos den statlige siden i NAV. Her vil man kunne si at man mangler organisatorisk interoperabilitet, og at dataeierskap til chatte programmet derfor ikke er tilstrekkelig samordnet. Man kan si at selv om de tekniske løsningene er tilgjengelige, eksisterer det allikevel barrierer som hindrer sømløs bruk av de digitale løsningene. Ut fra informantenes beskrivelser, er det mye som tyder på at

årsakene til sviktende samordning kan handle om manglende juridisk og organisatorisk interoperabilitet (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

Noen av informantene forteller i intervjuene at noen brukere etterspør kommunale ytelser eller tjenester, og hvor informantene da tillater seg å svare bruker indirekte, ved å omgå å omtale ytelsen eller tjenesten direkte. I lys av Lipskys (1980) påstander om at bakkebyråkratene utvikler strategier som gjør oppgavene mer overkommelige og reduserer stress, vil man kunne se at det er lettere for NAV veileder å svare indirekte på det bruker spør om enn å kontakte bruker per telefon for å svare på et kort spørsmål. I et symbolsk interaksjonistisk perspektiv vil man kunne si at informantene på denne måten forsøker å skape mening i en situasjon de ikke er helt komfortable med, ved at de utvikler noen mestringsstrategier for å oppleve situasjonen som mer overkommelig.

6.2 NAV veilederes erfaringer med digital samhandling med kollegaer

Forskningsspørsmål 2 etterspør hvilke erfaringer NAV veiledere har med digital samhandling med kollegaer.

Det er interessant å merke seg at informantene er svært tilfreds med at digitaliseringen har ført til gode tekniske løsninger for intern samhandling mellom kollegaer. Samtidig oppfatter jeg informantene som mest opptatt av å formidle at det også finnes en del negative konsekvenser av digital samhandling internt.

6.2.1 Gode nok systemer for digital samhandling med kollegaer

Som nevnt i kapittel 5, beskriver informantene at de samhandler digitalt med alle kollegaer i ulik grad etter behov. Det finnes ulike arenaer for digital samhandling til forskjellige formål internt i NAV og disse fungerer godt. Informantene beskriver ingen udekkete behov hva gjelder intern samhandling digitalt. Informantenes synes å være omforent om dette. De forteller at de i hovedsak benytter Teams og Gosys som arenaer for digital samhandling med kollegaer, i tillegg e-post.

Tranvik (2008) poengterer at vertikal samordning handler om samordning mellom ulike forvaltningsnivå (eksempelvis stat og kommune) eller mellom sentral og lokal statsforvaltning. De digitale løsningene i NAV er samordnet på en slik måte at det fremmer god digital samhandling mellom forvaltningsnivåene og mellom lokal og sentral statsforvaltning internt i NAV. Denne vertikale samordningen av de digitale løsningene krever styring ovenfra og ned. De digitale løsningene i NAV har blitt utformet sentralt og

implementert nedover langs den vertikale linjen. Tranvik (2008) hevder at denne typen samordning kan være effektiv, men ikke alltid uproblematisk. Informantene har kommet med utsagn som underbygger Tranviks argument. Vi skal se nærmere på dette i neste avsnitt.

6.2.2 Digital samhandling internt i NAV er også krevende

De fleste informantene er godt fornøyd med hvordan de digitale løsningene for intern samhandling fungerer. Samtidig understreker informantene at omfattende bruk av digital samhandling internt, også medfører en rekke utfordringer. Det kommer frem eksempler på opplevd utenforskap og ensomhet som en konsekvens av at all samhandling ble flyttet over på digitale plattformer i forbindelse med pandemisituasjonen. Kassah (2005) hevder at man kan risikere at samhandlingsaktørene og arbeidsprosessene blir mindre synlige ved lavere kommunikasjonskompleksitet. Dette kan være én mulig forklaring at informantene erfarer ensomhet til tross for at de både har digital samhandling med kollegaer og de digitale løsningene fungerer bra. Én av informantene illustrerte denne ensomheten svært godt:

«Ja, man føler seg plutselig litt sånn aleine med jobben sin. Man kunne nesten ha sittet på Mars og jobba.» (Informant 8)

I tillegg beskriver informantene at interne møter har endret karakter som følge av at de avvikes digitalt. Erfaringer de trekker frem er at digitale møter i mye større grad er saksorienterte, noe de opplever at fører til mer effektive møter. Samtidig erfarer informantene at det kan være vanskelig å ta ordet i digitale møter og at samtaleflyten blir unaturlig. Som Kassah (2005) poengterer fører samhandlingsteknologi ofte til at kommunikasjonen blir mindre kompleks, og derfor inneholder samhandlingen færre formidlingsuttrykk.

Informantenes beskrivelser om utfordringer ved intern digital samhandling illustrerer godt argumentet til Kassah (2005) om at samhandlingsteknologiens begrensninger kan gi implikasjoner for et samhandlingsforløp, for eksempel ved at digital samhandling gjør det vanskelig å ta ordet, eller at samtaleflyten blir unaturlig.

Flere informanter understreker også at de erfarer å gå glipp av mye uformell informasjon når all den interne samhandlingen foregår digitalt. Dette kan indikere at utfordringer kan forekomme selv når den vertikale samordningen av digitale løsninger er effektiv. Det innebærer at selv om løsningene for intern digital samhandling fungerer godt, kan det allikevel være problematisk, slik også Tranvik (2008) argumenterer for.

Dette er etter min oppfatning interessant og et forhold som bør vies oppmerksomhet i organisasjoner i vurderinger av bruken av digital teknologi og i utviklingen av digitale

løsninger. Amanda Schei (2020) viser til en uttalelse av Oddvar Skjæveland, som er psykolog og jobber i Mellomrom- arkitekturpsykologi AS, et firma som driver med rådgivning for kontorløsninger og forskning. Skjæveland understreker at mennesker trenger ansikt- til ansikt-kontakt. Han hevder at kroppens biokjemi endrer seg når vi er sammen med andre, for eksempel blir vi mer oppmerksomme og konsentrerte når vi er sammen med andre (Shei, 2020). Dersom man tar utgangspunkt i en slik forståelse, vil man kunne si at dersom all samhandling med kollegaer digitaliseres, vil man kunne få biokjemiske forandringer som nedsatt oppmerksomhet og konsentrasjon. Dette vil trolig påvirke arbeidskapasiteten til den enkelte og derved få konsekvenser for produksjon.

6.3 NAV veilederes erfaringer med digital samhandling med eksterne aktører

I dette avsnittet vil jeg diskutere informantenes erfaringer med digital samhandlingen med eksterne aktører opp mot relevant teori, samt interoperabilitet, som er ett av de syv IT-arkitekturprinsippene for offentlig forvaltning (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, a).

6.3.1 Mangler tekniske løsninger for samhandling med eksterne

Informantene opplever at det ikke finnes tilstrekkelig gode løsninger for digital samhandling med eksterne aktører, og at flere områder har totalt fravær av digitale løsninger for samhandling. Informantene forteller at de har ikke tilgang på god nok samhandlingsteknologi, selv om det finnes noen få unntak der deler av samhandlingen med enkelte aktører kan skje digitalt, for eksempel i forbindelse med sykemeldinger. Flere informanter trekker frem at de opplever dette som et stort savn. De beskriver mangelen på digitale samhandlingsmuligheter med eksterne aktører som en stor ulempe, spesielt i forhold til å koordinere tjenester for brukere med sammensatte behov.

Tranvik (2008) poengterer at det å utvikle standardiserte tekniske løsninger, IT arkitektur og infrastruktur, data og datastandarder er avgjørende for om man oppnår effektivisering. Tranvik påpeker (i tråd med beskrivelsene om teknisk interoperabilitet), at lokale tekniske løsninger vil hindre kommunikasjonen på tvers av nivåer og sektorer.

En mulig forklaring på mangelen på tekniske løsninger for digital samhandling med eksterne aktører, kan handle om ulike former for manglende interoperabilitet mellom sektorer. Den svake horisontale samhandlingsevnen kan også tenkes å skrive seg fra andre forhold av betydning for interoperabilitet enn den tekniske. De fire nivåene for samhandlingsevne som Digitaliseringsdirektoratet opererer etter, er gjensidig avhengige av hverandre (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b). Dette kan innebære at manglende tekniske

løsninger kan skyldes at en eller begge (eventuelt flere av) virksomhetene ikke har tilstrekkelig samhandlingsevne eller interoperabilitet på ett eller flere av de fire nivåene (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

Tatt i betraktning at de fire nivåene av interoperabilitet er gjensidige avhengige av hverandre, vil mulige forklaringer på hvorfor de tekniske løsningene er mangelfulle eller fraværende, ikke nødvendigvis bare handle om utfordringer med teknologi, men vil også kunne handle om utfordringer med organisatorisk, juridisk og/eller semantisk samhandlingsevne (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

Informantene uttrykker at de savner tekniske løsninger som muliggjør samhandling med eksterne aktører. I denne studien har ikke NAV eller andre aktørers samhandlingsevne blitt undersøkt. Det er derfor ukjent hva som er årsaken til fraværet av tekniske løsninger. Det er åpenbart et avvik mellom behovet for samhandling og samhandlingsevne mellom aktørene, noe som vanskeliggjør koordineringen av tjenester rundt brukere med sammensatte behov. Som nevnt i teorikapittelet, forfekter Vik (2018) at brukerne kan oppleve tjenestene som fragmenterte, lite sammenhengende og dårlig koordinerte dersom samordningen svikter.

Som Bukve & Kvåle (2014) er inne på, foregår ofte samhandlingen mellom sektorer innenfor rammen av politiske reguleringer. Utvikling av digitale løsninger og samordning mellom sektorene har sterkt forankring politisk og gjennomsyrrer digitaliseringsstrategien for offentlig sektor for perioden 2019-2025, «Én digital offentlig sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Funn i denne studien, viser at det er behov for horisontal samordning på et overordnet nivå for å øke aktørenes interoperabilitet. Sektorvis ser det også ut til å være behov for vertikal samordning for å gjennomføre nødvendige organisatoriske endringer som styrker evnen til interoperabiliteten (Digitaliseringsdirektoratet, årstall ikke oppgitt, b).

6.3.2 Manglende vilje eller kompetanse til digital samhandling?

Informantene trekker også frem at flere av deres eksterne samarbeidspartnere har lite tilfredsstillende kompetanse til digital samhandling, selv der digitale løsninger kunne gjort slik samhandling mulig.

Digitaliseringen har hatt en rask utvikling, og det kan være at enkelte virksomheter bruker så vidt mye ressurser på ordinær drift og forvaltning at det går på bekostning av digital utvikling og kompetanseheving på området. For mange vil kompetanseheving måtte foregå parallelt med at man håndterer ordinær drift. En del virksomheter kan mangle ressurser for å få til

dette. Bergschöld (2018) argumenterer for at teknologi, som i utgangspunktet skulle gi bedre tid for de ansatte, snarere kan medføre økt arbeidsbyrden enn faktisk å gi bedre tid (Bergschöld, 2016, 2018). På mikronivå vil man også kunne si at utfordringer kan ligge hos ansatte som reagerer negativt dersom de må yte ekstra innsats for å oppnå kompetanseheving (Jacobsen, 2012). Med utgangspunkt i en slik forståelse, er det mulig å tenke seg at kapasitetsutfordringer kan være én mulig forklaring på at noen av de eksterne aktørene kan ha utfordringer med digital samhandling.

Det er også forhold som kan tyde på at evnen til digital samhandling kan være personavhengig, også innenfor hver virksomhet. Hansen et al. (2018) trekker for eksempel frem ulike beskrivelser av fenomenet digital ulikhet. Etter min mening vil ikke disse ulikhetene bare forekomme blant brukere av tjenestene, men vil også kunne eksistere blant tjenesteutøvere. Ulikhet i digital kompetanse kan være mulig å avhjelpe gjennom kompetansehevende tiltak. På den annen side, er det grunn til å tro at det kan være variabelt hvordan ansatte greier å nyttiggjøre seg kompetanseheving. Eksempelvis trekker Bjønnes et al. (2021) frem noen faktorer som kan påvirke sannsynligheten for å ha svakere digitale ferdigheter. Bjønnes et al. hevder at blant annet høy alder, lavt utdanningsnivå, og desentralisert bosted kan påvirke sannsynligheten for digital kompetanse negativt. Yngre arbeidstakerne, som er oppvokst i en digital verden, har mer og bredere erfaring med digitale oppgaver enn de eldre arbeidstakerne (Bjønnes et al., 2021). Denne digitale ulikheten vil, etter min forståelse, være vanskelig å utjevne selv med kompetansehevende tiltak overfor de eldste arbeidstakerne. Sammensettingen av arbeidstakere kan variere mellom virksomheter, både med tanke på alder, utdanningsnivå, språk og annet.

Informantene beskriver at mange eksterne aktører har manglende digitale samhandlingsferdigheter. De forteller videre at de manglende ferdighetene fører til at digital samhandling ikke gjennomføres, selv i de tilfeller der det finnes tekniske løsninger for samhandling. Informantene poengterer at mangel på digital samhandling med eksterne gjør det vanskeligere å koordinere tjenester rundt brukere med sammensatte behov. Bukve & Kvåle (2014) poengterer at behovet for samordning øker i takt med oppgavens kompleksitet. Informantene forteller at NAV ofte er den aktøren som sitter med koordineringsansvaret for tjenestene rundt en bruker. Graden av kompleksitet knyttet til koordineringsansvaret, kan tenkes å øke behovet for samordning. Samordningsbehovet vil trolig føles større hos den koordinerende part. Med bakgrunn i dette, kan ulikhetene i digitale samhandlingsferdigheter tenkes å handle om at behovet for ferdighetene ikke oppleves like stort hos alle aktører. I et

symbolsk interaksjonistisk perspektiv vil kunne tenke seg at informantene søker i situasjonen ved å plassere «skylden» for den manglende samhandlingsevnen bort fra seg selv og egen arbeidsplass, noe vil samsvare godt med Lipskys (1980) teori om at bakkebyråkratene utvikler mestringsstrategier. Dette støttes også av Maynard-Moody & Musheno (2003), som tidligere nevnt i teorikapittelet.

7.0 Avslutning

Hensikten med denne masteroppgaven var å se på NAV veileders erfaringer med digital samhandling, i håp om å kunne belyse hvordan politiske intensjoner, samordningsprosesser og mekanismer virker inn på utformingen av digital samhandling på mikronivå. I dette kapittelet vil jeg gjøre en oppsummering av hovedtrekk ved mine funn og drøfting. Jeg vil også si noe om hva jeg ville ha gjort om jeg skulle foretatt undersøkelsen på nytt.

Avslutningsvis vil jeg si litt om hvilke tanker jeg har om videre forskning på temaet.

I innledningen nevnte jeg at de politiske føringene er at det i tiden framover skal satses på at stadig flere offentlige tjenester skal være tilgjengelige på nett. Det overordnede målet med digitalisering er å kunne tilby helhetlige tjenester, og skape bedre brukeropplevelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Som jeg skrev i innledningen, har ikke digitaliseringen i NAV vært uten komplikasjoner. Både media, tidligere forskning om brukers situasjon i møte med digitale kommunikasjonskanaler (Hansen et al, 2018, Bjønnes et al., 2021) og Brukerombudet i Fredrikstad (2021) peker en rekke sårbarheter ved digitaliseringen av NAV.

Funnene i denne studien tyder på at man er langt fra å nå de politiske målsettingene. Mitt inntrykk etter å ha gjennomført denne studien, er gapet fortsatt er langt mellom politiske intensjoner og virkeligheten på bakkeplan.

Studien avdekker at selv om mange brukere kan ha stort utbytte av den digitale samhandlingen, er det dessverre også mange som opplever det digitale tilbudet som utilgjengelig, fordi de ikke greier å nyttiggjøre seg av teknologien. Funnene viser videre at den digitale samhandlingen heller ikke gir NAV veilederne tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere brukers helhetlige behov. Det fremkommer videre at den digitale brukerdialogen, ikke er godt nok samordnet mellom stat og kommune i NAV.

Funn i studien underbygges av tidligere forskning som sier at digitalisering kan føre til et stort skille i samfunnet. Denne forståelsen er det viktig å ha med seg både i utformingen av policy og i tjenesteutviklingen. Det er fare for at digitale løsninger som var ment å skulle forenkle og forbedre, kan føre til at et stort antall brukere i NAV ekskluderes digitalt. Studien har vist at blant annet språkutfordringer, alder, rus- og/eller psykiatriproblemer kan føre til

vanskeligheter med å nyttiggjøre seg et digitalt tjenestetilbud. NAV har en stor andel brukere som representerer de nevnte utfordringene.

Studien viser at det finnes gode tekniske løsninger for digital samhandling med kollegaer internt på alle nivåer. Samtidig har det også blitt avdekket flere problematiske sider ved den interne digitale samhandlingen. Informantene har fortalt om erfaringer med opplevelser av utenforskap og ensomhet som konsekvenser av digital samhandling. Funn i studien viser at digitale møter ofte er mer effektive digitalt enn ved tradisjonelle fysiske møter, men at innholdet og betydningen med møtene blir redusert når de flyttes over på digitale plattformer. Ut fra informantenes skildringer, anser jeg at det er essensielt å ha en forståelse for dette når man skal planlegge digital utvikling, samt bruk av teknologi i en organisasjon. Studien understreker funn fra tidligere studier som har konkludert med, at behovet for ansikt- til ansikt kontakt ikke må undervurderes, da dette er nødvendig for god samhandling, både med kollegaer og brukere. Det fremkommer også av funnene at ansikt- til- ansikt kontakt har stor betydning for NAV veiledere i et arbeidsmiljø- og helseperspektiv. Basert på det studien har avdekket, vil man kunne si at medarbeidere som har god helse, også vil fungere bedre i sitt arbeid.

Ut fra det jeg har oppdaget i denne studien, har jeg funnet at det kreves bevissthet og moderasjon i vurderingen av hvor stor del av samhandlingen som kan og bør digitaliseres. De eventuelle kortsiktige effektiviseringsgevinstene for en virksomhet, vil fort kunne snu til det motsatte. Dersom man ikke finner en god balanse mellom digital og tradisjonell, fysisk samhandling, kan konsekvensene både for brukere og ansatte potensielt bli store. Etter mitt skjønn vil ubalanse her også kunne hemme produktiviteten i virksomheten og effektiviseringsgevinstene vil som et resultat kunne gå ned eller i verste fall utebli.

Studien viser at NAV mangler tekniske løsninger for digital samhandling med de fleste eksterne aktører. Informantene gir uttrykk for at dette er et savn som gjør det vanskelig å koordinere tjenester rundt brukere med sammensatte behov. For å få til gode løsninger for digital samhandling, vil det være behov for at flere sektorer samarbeider på et overordnet nivå med å øke sin interoperabilitet på de fire nivåene som nevnt i teorikapittelet. Dette arbeidet kan være svært omfattende, og det kan av den grunn ikke forventes noen «quick fix» på dette.

I problemstillingen spør jeg om hvilke erfaringer NAV veiledere har med digital samhandling. De forholdene som er avdekket i denne studien illustrerer etter mitt skjønn svært godt at den digitale samhandlingen, sett fra et ansattperspektiv, generelt sett ikke fungerer tilstrekkelig

godt per nå. Til tross for at NAV har satset mye på digitalisering, tegner funnene i studien et nokså tydelig bilde på gapet mellom policy og virkelighet. Informantene i denne studien gir sterkt uttrykk for frykt for at arbeidsformen skal legges om, slik at det meste av samhandling vil skje gjennom digitale flater. De mener at ledere i pandemisituasjonen har sett at denne samhandlingsformen er mulig å gjennomføre. Selv om det er teknisk mulig å flytte all samhandling over på digitale flater, er det flere funn i studien som peker på de negative aspektene ved full digitalisering av samhandling. Funnene viser at både brukere og NAV veiledere kan lide under dette.

Studien viser tydelig gjennom beskrivelser av erfaringer med digital samhandling med eksterne, at man står langt fra å nå det politiske målet om én offentlig digital sektor. Det er slik jeg forstår det, et stort behov for å forbedre den horisontale samordningen på et overordnet nivå, i tillegg til at hver enkelt sektor må utvikle egen interoperabilitet. Dette vil fordre stor grad av vertikal samordning innad sektorvis.

Funnene i denne studien samsvarer i stor grad med funn gjort i tidligere rapporter og studier, som også viser til ulike personegenskaper som vanskeliggjør digital samhandling, som for eksempel alder, språk, rus, psykiatri og likende (Hansen et al., 2018; Bjønnes et al., 2021).

Et interessant funn i denne studien, som skiller seg litt fra funn i tidligere studier, er at NAV forskjellsbehandler brukerne i den digitale brukerdialogen, avhengig av om de mottar kommunale eller statlige tjenester. Denne forskjellsbehandlingen foregår i full åpenhet, og NAV veiledere forholder seg i større eller mindre grad til det som er vedtatt rundt dette. Studien viser at partnerskapsorganiseringen i NAV ikke bidrar til å styrke den horisontale samordningen mellom stat og kommune omkring brukerdialogen (chatte tjenesten). Funnene indikerer at NAV må øke den juridiske og organisatoriske interoperabiliteten mellom forvaltningsnivåene. Studien avdekker at det kan være behov for å se på avtaleverk som kan regulere eksempelvis dataeierskap for chatte tjenesten, noe som burde vært gjort før denne ble rullet ut og tilgjengeliggjort for alle brukere. Slike avtaler styrker den organisatoriske interoperabiliteten.

7.1 Et lite tilbakeblikk

Dersom jeg skulle ha gjennomført denne undersøkelsen på nytt, ville jeg ha valgt casestudier eller deltakende observasjonsstudier og undersøkt selve den digitale samhandlingen mellom NAV veileder og bruker/kollegaer og eksterne aktører. Det å etterspørre NAV veilederes erfaringer, gir et relativt ensidig bilde av utfordringene med digital samhandling. Å finne ut

hvordan den digitale samhandlingen faktisk ser ut og foregår, ville bidratt til flere nyanser og vinklinger inn mot temaet.

I gjennomgangen av datamaterialet fant jeg ut at jeg hadde stilt mange spørsmål som ikke var relevante for å belyse problemstillingen. Dette skyldes trolig at jeg som masterstudent har begrenset erfaring med kvalitativ forskning. Dette førte til at jeg sitter jeg igjen med mange spennende funn som jeg har valgt bort på grunn av problemstillingens avgrensning.

7.2 Forslag til videre forskning

Som nevnt sitter jeg igjen med funn som ikke kunne anvendes på grunn av manglende relevans for problemstillingen. Dette er allikevel interessante funn som jeg gjerne vil foreslå som temaer for videre forskning.

Det fremkom blant annet av datamaterialet informantene opplevde stor usikkerhet knyttet til hvordan de digitale løsningene ser ut og fungerer fra et brukerperspektiv. Med tanke på at NAV veilederrollen innebærer å gi veiledning til brukere, synes jeg det er interessant at dette utkrystalliserte seg i datamaterialet som et selvstendig funn. Dessverre var det ikke tilstrekkelig relevant for problemstillingen, og jeg valgte derfor å la det ligge.

Et annet tema som kom frem er at informantene forteller at de har hyppigere kontakt med brukerne når samhandlingen er digital. Det hadde vært spennende å se på hva denne kontakten inneholder av informasjonsutveksling. Er det mye misforståelser? Hva spør brukerne om? Hvordan svarer NAV veilederne på det bruker spør om? Spør bruker om det samme flere ganger; altså får de svar på det de egentlig lurte på?

I denne studien har ikke NAV eller andre aktørers samhandlingsevne blitt undersøkt. Det er åpenbart avvik mellom behovet for samhandling og samhandlingsevnen mellom aktørene, noe som vanskeliggjør koordineringen av tjenester rundt brukere med sammensatte behov. Undersøkelser av ulike aktørers interoperabilitet vil kunne gi svar på hvordan den horisontale samordningen kan bedres.

I gjennomgangen av litteratur, fant jeg også at det er generelt lite kvantitative studier som omhandler digital samhandling i og med NAV. Kvantitative undersøkelser vil kunne bidra til ny innsikt om digitalisering i NAV. Digitalisering er et relativt ungt fenomen og er i sterk utvikling. Det vil derfor være behov for alle typer studier som kan bidra til kunnskap på flere områder innenfor feltet.

7.3 NAV #online?

Begrepet «online» kan, ifølge synonymordbok, blant annet bety å være «i forbindelse med» (synonymer.no).

Som nevnt tidligere i oppgaven, er den politiske ambisjonen at digitaliseringen av offentlige tjenester skal forenkle, fornye og forbedre forvaltningen. De politiske føringene er at det skal satses på at stadig flere offentlige tjenester skal være tilgjengelige på nett og hovedmålet er å kunne tilby helhetlige tjenester, og skape bedre brukeropplevelser (Meld. St. 27 (2015-2016)).

Den valgte tittelen for oppgaven, «NAV #online», er tenkt å symbolisere nettopp det at NAV er digitalt tilgjengelig på nett. Allikevel viser denne studien dessverre at digitaliseringen *ikke* bidrar til mer helhetlige tjenester, og at mange av NAVs kjernebrukere *ikke* opplever at digitaliseringen skaper bedre brukeropplevelser. Tvert imot peker studien på at digitaliseringen i NAV har gjort det vanskeligere for mange brukere å få tilgang på tjenestene. NAV, som offentlig instans, må forholde seg til forvaltningsprinsippet om likebehandling.

Informantene i denne studien forteller at NAV veiledere bruker store deler av arbeidsdagen sin «online». Til tross for dette peker altså funn i undersøkelsen på at mange brukere slett ikke opplever at de er i «forbindelse» med NAV.

Veldig mange har også stort utbytte av ny teknologi. Det er således ingen grunn til å tro at den digitale utviklingen vil trappes ned eller reverseres. Etter min oppfatning, vil det være avgjørende i videre utvikling av digitale løsninger, at det rettes enda større fokus på samordningsprosesser- og mekanismer som kan fremme bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene innad i NAV, men også med andre sektorer.

Som nevnt i teorikapittelet er effektivisering, som digitaliseringen er en del av, ofte styrt av økonomiske drivere (Tranvik, 2008). Funn i denne studien viser at mange av NAVs brukere ikke kan nyttiggjøre seg av den digitale teknologien. Videre avdekker studien at digital samhandling heller ikke gir veilederne tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som kan avhjelpe brukers hjelpebehov. Derfor vil det være nødvendig å vekte andre verdier enn økonomi opp mot eventuelle økonomisk effektiviseringsgevinster. NAV skal tilby likeverdige tjenester til alle sine brukere. Det er etter min oppfatning derfor en absolutt nødvendighet at NAV til enhver tid også kan gi et ekvivalent tilbud til brukere som ikke mestrer den digitale samhandlingen; NAV #offline.

8.0 Litteraturliste

Andersen, O. J. & Røiseland, A. red. (2008). «Introduksjon.» I Andersen, O. J. & Røiseland, A. red. *Partnerskap. Problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen. Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Arbeids- og sosialdepartementet (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

Arbeids- og velferdsetaten (2013). *Visjon og verdier*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav/visjon-og-verdier>

Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015–2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>

Arbeids- og velferdsetaten (2019a). *Partnerskapet i NAV*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav>

Arbeids- og velferdsetaten (2019a). *Arbeidsområder i NAV*. Hentet fra: https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/arbeidsomrader-i-nav_kap

Askheim, Ole Petter & B. Starrin. (2007). *Empowerment*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Askheim, Ole Petter. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Bergschöld, J. M. (2018). *When Saving Time Becomes Labor: Time, Work and Technology in Homecare*. DOI: <https://doi.org/10.18291/njwls.v8i1.104850>

Bjønness, A.M., Midtbø, T., Størset, H. & Ulven, C.H. (2021). *BEFOLKNINGENS DIGITALE KOMPETANSE OG DELTAKELSE MED EKSTRA BLIKK PÅ SENIORER OG IKKE SYSSELSATTE*. Kompetanse Norge

Bjørkquist, C. & Fineide, M. J. (Red.). (2019). *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse : strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler (5. utg.)*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. DOI: [10.1191/1478088706qp063oa](https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa)

Breit, Eric og Salomon, Robert (2014), «*Making the Digital Transition: Citizens' Encounters with Digital Pension Services*». *Social Policy & Administration*, 49(3): 299-315.

DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12093>

Brottveit, G. (Red.). (2018). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder: om å arbeide forskningsrelatert*. Oslo: Gyldendal.

Bukve, O., & Kvåle, G. (2014). *Samhandling og kvalitet i helseorganisasjonar*. Universitetsforlaget AS

Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Oslo: Universitetsforlaget

Clarke, V., Braun, V. & Hayfield, N. (2015). *Thematic analysis*. I J. A. Smith (Red.), *Qualitative psychology - A practical guide to research methods*. (s. 222-248). Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc.

Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving*. (6.utg). Gyldendal Akademisk

Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Digitaliseringsdirektoratet (årstall ikke oppgitt, a). *Overordnede arkitekturprinsipper*. Hentet fra: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/overordnede-arkitekturprinsipper/1065>

Digitaliseringsdirektoratet (årstall ikke oppgitt, b). *Rammeverk for digital samhandling*. Hentet fra: <https://www.digdir.no/nasjonal-arkitektur/rammeverk-digital-samhandling/2148>

Flak, L.S. (2012). *Gevinstrealisering – og offentlige IKT-investeringer*. Oslo: Universitetsforlaget

Frønes, I. (2002). *Digitale skiller. Utfordringer og strategier*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Hansen, H-T., Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2013). *Nav - med brukeren i sentrum. En introduksjon*. I H-T. Hansen, K. G. Lundberg, & L. J. Syltevik (red.). *Nav - med brukeren i sentrum?* (ss. 11-30). Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). *Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences*. Social Policy & Administration

<https://doi.org/10.1111/spol.12283>

Halvorsen, K., Andenæs, E., & Hammerstad, G. T. (2020). *Ansvar, fag og følelser: kommunikative utfordringer i brukermøter i NAV*. Senter for faglig kommunikasjon, Institutt for språk og litteratur, NTNU.

Hammersley, V., Donaghy, E., Parker, R., McNeilly, H., Atherton, H., Bikker, A., McKinstry, B. (2019). *Comparing the content and quality of video, telephone, and face-to-face consultations: a nonrandomised, quasi-experimental, exploratory study in UK primary care*. British Journal of General Practice, 69(686). DOI: [10.3399/bjgp19X704573](https://doi.org/10.3399/bjgp19X704573)

Hodge, H., Carson, D., Carson, D., Newman, L., & Garrett, J. (2017). *Using Internet technologies in rural communities to access services: The views of older people and service providers*. Journal of Rural Studies, 54, s. 469-478.

Hutchinson, G. S. & S. Olteidal (2003). *Modeller i sosialt arbeid*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, K. Dahl, T.Ø. Jensen & Aarseth, T. (1982). *Fordelingspolitikken forvaltning. Sosiologi i dag*. 13(3),29-49.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (3 utg.)*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget.

Jessen, J.T. (2010). *Forvaltningen og brukerne. De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og Fordeling*. Oslo: Gyldendal Akademisk. Andre utgave.

Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode (5. utg.)*. Abstrakt.

Kassah, B. L. L. (2005). *Ser du meg? En studie av selvpresentasjon og relasjonsdannelser i geografisk distribuerte grupper*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Tromsø.

Kerr, S. (1983). *Making Ends Meet. Occasional Papers on Social Administration 69*. London: Bedford Square Press

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (Meld. St. 27 (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju (3. utg.)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lingjærde, E.S. (2017, 28.april). *NAV skaper mer sinne enn forståelse*. Hentet fra: <https://www.abcnyheter.no/penger/privatokonomi/2017/04/28/195298789/nav-skaper-mer-sinne-enn-forstaelse>

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services (Ed.)*. New York: Russel Sage Foundation

Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (Thirtieth anniversary expanded edition. (Ed.)*. New York: Russel Sage Foundation

Lundberg, K.G. (2012) *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Ph.d.-avhandling i sosiologi. Bergen: Universitetet i Bergen.

Lundberg, G. K. (2013). *Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse*. I L. J. Syltevik (Red.), *Nav – med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.

Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Maynard-Moody, Steven og Musheno, Michael (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. London: Prentice-Hall

Norsk senter for forskningsdata. *Fyll ut meldeskjema for personopplysninger*. Hentet fra:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger>

[Lesedato: 20.05.2020]

NTB nyheter (2021, 16.april). Flere sliter med å bruke Nav. *Dagsavisen*. Hentet fra:

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2021/04/16/flere-sliter-med-a-bruke-nav/>

Nyberg T.E., S. Friis-Petersen, A. Thorgersen, S.R. Otterbeek & J. D. Holbæk-Hanssen (2020). *Brukertilfredshet og tillit i koronasituasjonen: NAVs Personbrukerundersøkelse og Arbeidsgiverundersøkelse 2020*. (Rapport 1 // 2020). Hentet fra:

[file:///C:/Users/ckn/Downloads/NAVs%20brukerunders%C3%B8kelser%202020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/ckn/Downloads/NAVs%20brukerunders%C3%B8kelser%202020%20(2).pdf)

Postholm, M. B. (2010). *Kvalitativ metode: en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Repstad, Pål. 2007. Fjerde utgave. *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget

Røhnebæk, M. (2016). *Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati*. Tidsskrift for velferdsforskning, 19(04), 288- 304.

Rønning, R. og L.J. Solheim (2000). *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Schaffer, B.B. & Wen-hsien, H. (1975) *Distribution and the Theory of Access. Development and Change*, 6.

Schei, A. (2020, 22. april). *Forskere advarer mot at hjemmekontor blir normalen*. Khrono.

Hentet fra: <https://khrono.no/forskere-advarer-mot-at-hjemmekontor-blir-normalen/480930>

Staes, P., & Thijs, N. (2008). *Europeisk veileder i brukerretting og brukermedvirkning*.

Hentet fra https:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/forvaltningsutvikling/brukerrettingsveileder.pdf>

Synonymordbok. Oversettelse av begrepet «online». Hentet fra: <https://synonymer.no/>
[Lesedato 28.08.2021]

Thorgersen, A. (2017). *Digitale tjenester og brukers tillit til NAV*. Arbeid og velferd 2017:3. Hentet fra: [file:///C:/Users/ckn/Downloads/digitale-tjenester-og-brukers-tillit-til-nav%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/ckn/Downloads/digitale-tjenester-og-brukers-tillit-til-nav%20(4).pdf)

Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk

Tranvik, T.(red) (2008): *Digital teknologi og organisasjonsendring, Studier av offentlig og frivillig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vik, E. (2018). Helseprofesjoners samhandling – en litteraturstudie. Tidsskrift for velferdsforskning, 21(02), 119-147. doi: 10.18261/issn.2464-3076-2018-02-03 ER

Wærnes, B. (2021). *Årsmelding 2020*. Brukerombudet i Fredrikstad. Hentet fra: <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/politikk-demokrati/rapporter-prosjekter/brukerombudet/arsmelding-2020-brukerombud.pdf>

9.0 Vedlegg:

Vedlegg 1: intervjuguide

Introduksjon – Generelle NAV spørsmål:

1. Hvor lenge har du jobbet i NAV?
2. Er du ansatt i stat eller kommune i NAV?
3. Hva slags utdanning har du?
4. Hva består jobben din i dag av i korte trekk?

Forhold til digitalisering generelt:

5. Hva er ditt forhold til digitalisering, generelt?
6. Hvordan bruker du digitale løsninger i hverdagen?
7. Hvordan har digitaliseringen i NAV påvirket arbeidsforholdene for deg?
8. Hvordan påvirkes samarbeidet ditt med andre av digitaliseringen?

Generelle spørsmål om samhandling:

9. Hvem pleier du å samhandle med i din jobb som saksbehandler/veileder i NAV?
10. Hvilke digitale plattformer bruker du for å samhandle med brukere?
11. Hvordan bruker du Modia?
12. Hvordan bruker du Digisos?
13. Hvordan bruker du Gosys?
14. Bruker du andre digitale flater?
15. Hvilke? Hvordan bruker du dem?

Samhandling med bruker:

16. Hvordan tror du brukerne merker at dere benytter ulike systemer?
Må de logge seg inn på forskjellige steder til ulike formål?
17. Hvordan opplever du at brukeres evne til å formulere seg på digitale flater er?
18. Hvordan opplever du at digitalisering påvirker samhandlingen med brukerne?
 - a. Fordeler?
 - b. Ulemper?
19. Hvordan påvirker Digisos kvaliteten på sosialhjelpssøknadene du får inn fra brukere, etter din erfaring?
20. Hvordan påvirker digitaliseringen brukerens mulighet til å forberede seg til samtaler, etter din erfaring?
21. Hvordan påvirker digitaliseringen din kapasitet overfor brukerne?
22. Har du bedre eller dårligere tid til oppfølging nå enn før digitaliseringen?
23. Er du mer eller mindre tilgjengelig for brukerne nå enn før digitaliseringen?
24. Hva bruker du den tiden du vinner på effektivisering på?
25. Hvilken av de digitale plattformene opplever du som mest nyttig for deg?

26. Hvorfor?
27. Hvilken av de digitale plattformene opplever du som minst nyttig for deg?
28. Hvorfor?
29. Hvordan påvirker digitaliseringen handlingsrommet ditt i jobben?
30. Noen brukere trenger mer tid og oppfølging enn andre.. Hvordan opplever du at digitaliseringen påvirker muligheten din til å følge opp disse?
31. Hvor ofte opplever du at brukere tar kontakt via andre kanaler enn de digitale?
32. Hvordan henvender de seg, da?
33. Hva tror du er grunnen til at de *ikke* henvender seg digitalt?

Samhandling med kollegaer:

34. Med hvem internt i NAV samarbeider du gjennom digitale plattformer?
35. Hvilke digitale systemer bruker du for å samhandle med kollegaer?
36. Hvordan fungerer det for deg å samhandle med kollegaer gjennom digitale kanaler?
37. Hvilke begrensninger finnes det for samarbeidet internt i NAV på digitale arenaer?
38. Hvem kunne du ønsket å samarbeide mer med digitalt, som du ikke har mulighet til nå?
39. Hvordan kunne et slikt digitalt samarbeid lettet arbeidet for deg, tror du?

Samhandling med eksterne:

40. Hvilke eksterne aktører samarbeider du med til vanlig? Eksempelvis barnevernet, politiet, fastleger, ruskonsulent, SMP, DPS osv.
41. Hvilke eksterne aktører kan du samarbeide med digitalt i dag?
42. Hvilke digitale plattformer bruker du for å samhandle med eksterne aktører?
43. Hvordan fungerer det/fungerer det ikke å samarbeide med eksterne digitalt?

Mirakelspørsmål:

44. Hvis du fikk bestemme- hvordan synes du de digitale løsningene burde ha vært utformet for å gjøre det lettere for deg som saksbehandler å samhandle med:
Bruker?
45. Kollegaer?
46. Eksterne aktører?

Avslutningsspørsmål:

47. Er det noe mer du tenker kan være relevant, som vi ikke har vært inne på?

Vil du delta i forskningsprosjektet:

«Hvordan påvirker digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV saksbehandleres forutsetninger for samhandling?»

Jobber du med sosiale tjenester i NAV? Har du jobbet i NAV i mer enn tre år?

Da er dette et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut hvordan digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV påvirker saksbehandleres forutsetninger for samhandling. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Jeg er mastergradsstudent på studieprogrammet «Master i samordning av helse- og velferdstjenester» ved Høgskolen i Østfold. Jeg er nå inne i avsluttende fase av studiet, og det innebærer at jeg skal skrive en masteroppgave. I masteroppgaven ønsker jeg å rette fokus på tjenesteutøveres utfordringer og muligheter for samhandling som følge av digitalisering. I studien vil jeg se på hvordan dette utspiller seg for saksbehandlere i NAV. Temaet er valg på bakgrunn av at det lite forskning som viser hvordan digitaliseringen virker inn på tjenesteutøvers premisser for samhandling i saksbehandlingsprosessene.

For å kunne svare på forskningsspørsmålene, ønsker jeg å gjennomføre intervjuer for å få innsikt i hvilke erfaringer du som saksbehandler har gjort når det kommer til samhandling på digitale flater. Etter jeg har innhentet data (intervjusvar), skal jeg gjøre en tematisk analyse og belyse funnene med teorier om blant annet samhandling og samordning, samt organisasjonsteori. Omfanget på masteroppgaven skal være 60-80 sider.

I problemstillingen spør jeg:

«Hvordan påvirker digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV saksbehandleres forutsetninger for samhandling?»

For å kunne besvare problemstillingen, har jeg operasjonalisert denne i tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan påvirker digitaliseringen i NAV forutsetninger for samhandling med bruker?
2. Hvordan påvirker digitaliseringen i NAV forutsetninger for samhandling mellom ansatte i NAV?
3. Hvordan påvirker digitaliseringen i NAV forutsetninger for samhandling med eksterne aktører?

Opplysningene fra deg som informant skal ikke benyttes til andre formål enn masteroppgaven.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Østfold er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å kunne belyse forskerspørsmålene mine, ønsker jeg å inkludere saksbehandlere/veiledere som *jobber med sosiale tjenester* i NAV. Det er også et **kriterium at informanten har jobbet minimum 3 år som saksbehandler/veileder i NAV**. Utvalget er gjort gjennom selvselektert rekruttering, det vil at jeg ber om bistand fra personer i mitt nettverk til å presentere prosjektet mitt for miljøet der undersøkelsen skal gjøres (NAV), og dersom du ønsker å delta, kan du kontakte meg på mobil: 45913100 eller e-post: cecilie.k.nielsen@hiof.no

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du ønsker å delta i prosjektet, ønsker jeg å intervju deg om hvordan arbeidshverdagen din har endret seg som følge av digitalisering, og dine erfaringer som saksbehandler/veileder vil stå sentralt i intervjuet. Intervjuene vil ta om lag 1- 1,5 timer. For at jeg skal kunne huske alt vi snakker om, er det nødvendig å gjøre lydopptak.

I prosjektet vil jeg innhente opplysninger fra deg om utdanningsbakgrunn og ansettelsesforhold i NAV. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og anonymisert slik at du ikke kan identifiseres når masteroppgaven er ferdig. Prosjektet skal etter planen avsluttes medio mai 2021.

Datamaterialet vil bli slettet ved prosjektslutt, og vil ikke kunne benyttes til andre formål.

Deltakelse i prosjektet innebærer ingen påregnelige fordeler eller risiko.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du ønsker å delta, undertegner du samtykkeerklæringen på siste side. Du kan når som helst og uten å oppgi noen grunn trekke ditt samtykke. Dersom du trekker deg fra prosjektet, kan du kreve å få slettet innsamlede opplysninger, med mindre opplysningene allerede er inngått i analyse i masteroppgaven. Dersom du ønsker å trekke deg eller har spørsmål til prosjektet, kan du kontakte masterstudent: Cecilie Klaunes Nielsen, telefon 45 91 31 00 eller e-post: cecilie.k.nielsen@hiof.no. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Opplysningene som registreres om deg skal kun brukes slik som beskrevet i formålet med prosjektet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Du har rett til innsyn i hvilke opplysninger som er registrert om deg og rett til å få korrigert eventuelle feil i de opplysningene som er registrert. Du har også rett til å få innsyn i sikkerhetstiltakene ved behandling av opplysningene.

De innsamlede data vil bli lagret i Høgskolen i Østfold sin løsning for sikker datakatalog (TDS). Prosjektet er registrert i Meldingsarkivet hos NSD, med referansenummer: 596531.

Alle opplysninger vil bli behandlet uten navn og fødselsnummer eller andre direkte gjenkjennende opplysninger. Lydopptak fra intervjuet vil bli transkribert og slettet i nær tid etter intervjuet. Når lydopptaket transkriberes, vil jeg knytte deg til intervjuet gjennom et fiktivt navn (kode). Det transkriberte lydopptaket vil lagres som et word dokument på en minnepenn som låses ned i en skuff på mitt kontor på Høgskolen i Østfold. Det vil kun være min veileder ved Høgskolen i Østfold, Heidi Aarum Hansen, og jeg som student som vil ha tilgang til rådata i form av transkriberte intervjuer.

Opplysningene som registreres om deg skal kun brukes slik som beskrevet i formålet med prosjektet. Du har rett til innsyn i hvilke opplysninger som er registrert om deg og rett til å få korrigert eventuelle feil i de opplysningene som er registrert. Du har også rett til å få innsyn i sikkerhetstiltakene ved behandling av opplysningene.

De innsamlede data vil bli lagret i Universitetet i Oslos løsning for sikker datakatalog (TDS). Prosjektet er registrert i Meldingsarkivet hos NSD, med referansenummer: 596531.

Alle opplysninger vil bli behandlet uten navn og fødselsnummer eller andre direkte gjenkjennende opplysninger. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Du som deltaker vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon. Av personlige opplysninger, er det kun utdanningsbakgrunn og ansettelsesforhold som fremkommer.

Det er kun min veileder ved Høgskolen i Østfold, Heidi Aarum Hansen, og jeg som student som vil ha tilgang til disse opplysningene.

På oppdrag fra Høgskolen i Østfold, har NSD- Norsk senter for forskningsdata AS, vurdert at behandlingen av personvernopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er våren 2021. De transkriberte lydopptakene vil også da slettes fra minnepennen.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Østfold har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Høgskolen i Østfold ved:

Cecilie Klaunes Nielsen, masterstudent på e-post: cecilie.k.nielsen@hiof.no eller mobil: 45913100 eller

Heidi Aarum Hansen, veileder/prosjektansvarlig på e-post: hah@hiof.no eller mobil: 91738253.

Vårt personvernombud: Martin Gautestad Jakobsen treffer du på e-post: martin.g.jakobsen@hiof.no eller mobil: 928 65 818

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Heidi Aarum Hansen
(Forsker/veileder)

Cecilie Klaunes Nielsen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hvordan påvirker digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV saksbehandleres forutsetninger for samhandling?», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- ☐ å delta i intervju
- ☐ Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Vurdering fra NSD

NSD sin vurdering

Skriv ut

Prosjekttittel

Hvordan påvirker digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV saksbehandleres forutsetninger for samhandling?"

Referansenummer

596531

Registrert

03.09.2020 av Cecilie Klaunes Nielsen - cecilie.k.nielsen@hiof.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Østfold / Avdeling for helse og velferd

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Heidi Aarum Hansen, hah@hiof.no, tlf: 4791738253

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Cecilie Klaunes Nielsen, cecilie.k.nielsen@hiof.no, tlf: 45913100

Prosjektperiode

04.09.2020 - 30.10.2021

Status

20.05.2021 - Vurdert

Vurdering (3)**20.05.2021 - Vurdert**

NSD har vurdert endringen registrert 20.05.21. Endringen gjelder utvidet varighet (6 måneder), slik at personopplysninger nå skal behandles frem til 30.10.2021.

VURDERING

Vi forutsetter at forlengelsen skjer for å oppfylle formålet med prosjektet, og at personopplysningene behandles slik det er dokumentert i meldeskjema med vedlegg 20.05.21 og våre tidligere vurderinger. Det er da vår vurdering at behandlingen av personopplysninger vil være i samsvar med personvernlovgivningen, og at

behandlingen kan fortsette. Hvis det blir aktuelt med ytterligere forlengelse (mer enn ett år utover det de registrerte har samtykket til), må du påregne å gi oppdatert informasjon til de registrerte.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp underveis (hvert annet år) og ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med meldeskjema. Lykke til videre med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Inga Brautaset Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

03.11.2020 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 26.10.2020. Endringen gjelder bruk av databehandler, ved at intervjuer foretas via Microsoft Teams. Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 03.11.2020, og vurderingen her. Behandlingen kan fortsette.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER Ettersom du vil benytte databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre deg om at kravene oppfylles, må du følge interne retningslinjer og/eller rådføre deg med behandlingsansvarlig institusjon (Høgskolen i Østfold).

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp underveis (hvert annet år) og ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet/pågår i tråd med den behandlingen som er dokumentert. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Inga Brautaset Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

10.09.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 10.09.2020, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 20.05.2021. Lydopptak, koblingsnøkkel og andre personidentifiserende opplysninger skal da slettes. Vi legger til grunn at ingen

informanter vil kunne gjenkjennes (verken direkte eller indirekte) i publikasjon, i tråd med det du har oppgitt i meldeskjemaet og informasjonen til utvalget.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

UTVALGET HAR TAUSHETSPLIKT Utvalget ditt har taushetsplikt, og datainnsamlingen skal gjennomføres slik at det ikke samles inn identifiserende opplysninger om tredjeperson (brukere, kollegaer, eksterne). Vi anbefaler at du minner deltagerne om dette før intervjuene.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet DE

REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. For å gjøre informasjonen mer tilgjengelig, anbefaler vi likevel at du sletter gjentakelsene under «Ditt personvern», der hele avsnitt står flere ganger. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre deg om at kravene oppfylles, må du følge interne retningslinjer og/eller rådføre deg med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)