



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for barnevern og sosialt arbeid

Har innføring av digitale verktøy ført til økt brukermedvirkning?

En kvalitativ intervjuundersøkelse blant veiledere i NAV.

Hanne Soleng Lyngmo

Masteroppgave i Sosialt Arbeid 45 stp. SSO-3900 Juni 2020

Forord

Tusen takk.

Til informanten som har delt sine meninger og erfaringer med meg.

Til min veileder Merethe Giertsen for din tålmodighet.

Til prosjektgruppa Sampro for gode innspill til undersøkelsen.

Til min arbeidsgiver som har gitt meg muligheten til å delta på dette studiet og tid til å fullføre det.

Til alle kollegaer, venner, og øvrige familie for all støtte og gode ord på veien.

Til sist, men ikke minst – tusen takk til min fanatiske samboer som har stilt opp for meg og trodd på meg når jeg selv mistet troen og som har tatt seg av våre barn, hus og hjem slik at jeg kunne fokusere på denne undersøkelsen og slutføre masterstudiet.

Hanne Soleng Lyngmo

Hammerfest, juni 2020

Sammendrag

Det har gjennom de senere årene vært store endringen innenfor arbeids- og velferdsetaten, det har vært stor utvikling på den teknologiske siden hvor det har kommet stadig nye tilskudd, en av de siste var innføringen av den digitale aktivitetsplanen. Denne skal gjøre det mulig for arbeidssøkere å få muligheten til å være mer aktive, men fører innføringen av den digitale aktivitetsplanen til økt brukermedvirkning?

Jeg har gjort en undersøkelse blant NAV-veiledere om deres opplevelser av brukernes medvirkning i utformingen av tjenestetilbudet.

Det er tatt utgangspunkt i teori som tar for seg kontakten mellom bruker og byråkratiet på ulike måter. Teknologi i velferdstjenester er med på å styre både relasjonen mellom bruker og veileder samt praksisen til veilederen. Ulike praksislogikker har ulikt fokus og kommer til uttrykk på ulike måter. Teori om mål på grad av deltakelse gir en pekepinn på deltakelsesnivået i brukerne medvirkning.

Undersøkelsen har vist at innføringen av digital aktivitetsplan gir de digitale brukerne en økt brukermedvirkning. Samtidig er det et poeng at dette kun gjelder for de digitale brukerne. De brukerne som ikke er digitale møtet på ulike hindringer som reduserer deres muligheter for deltakelse og brukermedvirkning. Disse hindringene kommer både i form av systemtekniske begrensninger, ufullstendig informasjon og veiledning om bruk av den digitale aktivitetsplanen og egen ressursmangel.

Nøkkelord

NAV, brukermedvirkning, digitale tjenester,

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
1 Innledning.....	1
1.1 Oppgavens tema	1
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Oppgavens formål.....	4
1.4 Faglig og teoretisk tilnærming.....	5
1.5 Oppgavens disposisjon	6
2 Rammen for undersøkelsen.....	8
2.1 NAV som organisasjon.....	8
2.2 Digitalisering i NAV	9
2.2.1 Digital aktivitetsplan og dialog	9
2.2.2 Digitaliseringsprosessen i NAV	10
2.3 Brukermedvirkning.....	12
2.3.1 Brukermedvirkning, en rettighet	12
2.3.2 Brukermedvirkning i en NAV-kontekst.....	14
2.3.3 Kompetanse og ferdigheter for å fremme brukermedvirkning.....	16
3 Teoretiske tilnærminger	18
3.1 New Public Management.....	18
3.2 Bakkbyråkratiet	19
3.3 Bruk av digitale tjenester i velferdstjenester	21
3.4 Tilgjengelighetsteori.....	23
3.5 Praksislogikker	24
3.6 «A ladder of citizen participation» - et mål på grad av deltakelse	25
3.7 Tidligere forskning på området	27
4 Metode.....	33

4.1	Forskningsdesign	33
4.1.1	Tematisk analyse	34
4.1.2	Hermeneutisk tilnærming	35
4.2	Fremgangsmåte for innhenting og bearbeiding av data.....	35
4.2.1	Valg av informanter og rekruttering.....	36
4.2.2	Intervju som forskningsmetode.....	37
4.2.3	Gjennomføring av kvalitativt intervju.....	38
4.2.4	Transkribering	39
4.3	Analyse og tolkning av data	40
4.4	Reliabilitet og validitet	41
4.5	Etiske hensyn.....	43
4.6	Å forske i egen organisasjon	44
5	Empiri og analyse.....	46
5.1	Er brukerne mer aktive i dag når tjenestetilbudet skal utformes?	48
5.2	Er noen brukergrupper mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet enn andre?	56
5.3	Har innføringen av digital aktivitetsplan ført til at brukerne har fått større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet?	60
5.4	Hva mener veilederne generelt om brukermedvirkning knyttet til utforming av tjenestetilbudet?.....	65
6	Konklusjon	70
6.1	Begrensinger ved undersøkelsen	72
6.2	Anbefalinger til videre forskning	72
	Referanseliste	i
	Vedlegg 1: Intervjugudie.....	vii
	Vedlegg 2: Foreløpig utgave av informasjon- og samtykkeskriv	viii
	Vedlegg 3: Endelig utgave av informasjon- og samtykkeskjema	x
	Vedlegg 4: NSD-godkjenning.....	xiii

1 Innledning

Denne oppgaven omhandler hvorvidt innføring av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermedvirkning i arbeids- og veilferdsforvaltningen (heretter NAV). I dette kapitlet vil jeg først gi et innblikk i digitaliseringen som har foregått i NAV fordi det er viktig å plassere problemstillingen i kontekst til utviklingen. Videre vil jeg gi en kort redegjørelse for brukermedvirkning og de politiske skiftene som har ført til endringer i brukerens posisjon. Jeg vil presentere min problemstilling og gå inn på oppgavens formål. Jeg vil kort gjøre rede for den faglige og teoretiske tilnærmingen som kjennetegner feltet og gjøre rede for litteratur jeg vil gjennomgå. Jeg vil i korte trekk beskrive utformingen og oppsettet til undersøkelsen samt helt kort gjøre rede for analysemetoden. Til sist vil jeg beskrive oppgavens videre struktur.

1.1 Oppgavens tema

Brukerne som er registrert som arbeidssøkere hos NAV fikk i 2017 tilgang til egen aktivitetsplan og en dialogkanal hvor de kan kommunisere skriftlig og direkte med sin NAV-veileder. Dette er et av de siste tilskuddene i den digitale utviklingen i NAV. Den økte tilgangen til digitale tjenester er et resultat av et politisk ønske om å gjøre flere tjenester lettere tilgjengelig for befolkningen. I Stortingsmelding 27 (2016), *Digital agenda for Norge- IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, kommer det frem at det er ønskelig at innbyggere og næringsliv opplever et enklere og bedre møte med de offentlige etater. NAV har som mange andre organisasjoner arbeidet i mange år med å forbedre sine digitale tjenester til sine brukere. I Stortingsmelding 33 (2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, omtales blant annet selvbetjeningsløsningene NAV har tatt i bruk, som stortingsmeldingen fremhever at har gitt brukerne mulighet for innsyn i egen sak. Samtidig som de digitale løsningene skal bidra til et bedre møte med NAV for brukere og arbeidsgivere er målet også at digitale løsninger i NAV skal bidra til å forenkle arbeidet i etaten. Det har vært nødvendig for NAV å modernisere måten veilederne arbeider på innenfor enkelte områder for å kunne levere bedre tjenester til de brukerne med størst bistandsbehov (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

Digitaliseringen har på mange måter bidratt til å gjøre informasjon om tjenester og rettigheter lettere tilgjengelig, og digitale verktøy har gjort det mulig å dele informasjon på en enkel måte. Dette gjelder imidlertid kun for de brukerne som behersker bruk av digitale verktøy.

Samtidig har digitaliseringen gjort det mulig å utvikle styringsverktøyer. Disse gjør det mulig å få oversikt over virksomheter, pengebruk, måloppnåelse, synliggjøre behov og prioritere ressurser på en annen måte enn tidligere. Slike styringsverktøyer kan, selv om de skaper god oversikt og kontroll, bidra til mindre fleksibilitet gjennom standardiserte fagsystemer som ikke nødvendigvis gjør det mulig å ta hensyn til den enkelte brukers behov (Chudasama, 2017). Nye digitale tjenester fører ofte med seg nye arbeidsverktøy både for bruker og tjenesteyter, og implementering av nye arbeidsverktøy kan påvirke både arbeidsmetodene og produktet. Digitalisering innføres ofte med en intensjon om å gi bedre og mer tilgjengelige tjenester, men kan også føre til utilsiktede virkninger.

«Brukermidvirkning på individnivå skal bidra til økt medvirkning i hjelpeprosesser med tjenesteapparatet og gi økt innflytelse over egen livssituasjon» (Chudasama, 2017, s. 38).

Selv om brukermidvirkning skal gi brukeren økt innflytelse på tjenester den enkelte mottar betyr ikke dette at fagpersoner fratras sitt faglige ansvar. Brukermidvirkning er noe som skjer i samhandlingen mellom bruker og hjelper. Brukeren skal medvirke ved å ytre sine meninger, behov, de mål denne har og legge frem sin sak, mens det for hjelperen er viktig å lytte til brukeren, vise respekt, anerkjenne meninger og synspunkter samt å ha vilje til samarbeid (Chudasama, 2017). Brukermidvirkning er et begrep som tidlig kom inni forvaltningen og synet på begrepet har utviklet seg gjennom flere politiske skifter. På 1960- og 1970-tallet gikk man fra «omsorg» til «deltakelse» og i 2006 i forkant av NAV-reformen, fra «den passive brukeren» til «aktiv med-handlende aktør» og nylig i 2017 i retning av å pålegge aktivitetsplikt til unge mottaker av sosial stønad (Chudasama, 2017). Disse politiske skiftene har medført en endring i brukers posisjon i hjelpeapparatet. Fra at brukeren tidligere kunne overlevere problemet til en fagperson som overtok det, til i dag hvor brukeren er hovedaktøren og idealet er «hjelp til selvhjelp» hvor hjelpen blir gitt i form av råd og veiledning.

I denne oppgaven er fokuset rettet mot om innføring av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermidvirkning. Undersøkelsen utført blant veiledere i NAV som følger opp brukere som er registrert som arbeidssøkere hos NAV. Brukernes rett til å få kartlagt sine behov for tjenester er nedfelt i § 14a, mens retten til å medvirke i utformingen av tjenestetilbudet er nedfelt i § 15, 2 ledd, begge i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (2006) (heretter NAV-

loven). Brukermedvirkning er dermed en rettighet. Brukerens medvirkning er svært viktig for at den enkelte bruker skal kunne få tjenester som er tilpasset behovene og for at nødvendig tilrettelegging kommer på plass. Uten at individuelle behov blir tatt hensyn til vil det kunne bli vanskelig for den enkelte å nå sitt mål, som hovedsakelig er arbeid (Arbeids- og velferdsetaten, 2016). Aktivitetsplanen er et sentralt verktøy i hjelpeprosessen hos NAV. Den angir brukerens mål med å motta tjenester og ulike aktiviteter som skal lede mot dette målet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013). I oppfølgingsløpet er det målet og planen for å nå målet som følges opp av veilederne. Dette betyr at arbeidet med utformingen av aktivitetsplanen og oppfølgingen av denne er særlig viktig for brukerne å delta i for å kunne medvirke i egen sak.

Alle som er registrert som arbeidssøkere hos NAV har rett til å ha en aktivitetsplan (NAV-loven, 2006). Aktivitetsplanen ble i 2017 gjort tilgjengelig digitalt, noe som har gjort den tilgjengelig for brukerne ved innlogging på «ditt nav» på nettsiden nav.no. Den har også en dialog funksjon hvor brukerne kan kommunisere direkte med sin veileder. Tidligere ble aktivitetsplanen laget av NAV-veilederne og brukeren hadde kun innsyn i den gjennom en skriftlig kopi. Veilederne i NAV har fremdeles tilgang til å utforme brukernes aktivitetsplaner, nå gjennom et nytt oppfølgingsverktøy, Modia. Der hvor NAV-veilederne tidligere var de eneste som kunne utforme aktivitetsplanen og legge inn aktiviteter har nå også brukeren selv tilgang til dette. De kan nå legge inn sitt eget mål, samt at de kan legge inn en del aktiviteter i planen.

1.2 Problemstilling

Innføringen av digital aktivitetsplan og dialogfunksjonen gir brukerne mulighet til å delta mer aktivt i utforming av egne mål, aktiviteter og til å ha tettere kontakt med sin veileder.

Samtidig er det slik at ikke alle brukere har utsyr, tilgang eller kompetanse til å benytte den digitale aktivitetsplanen. Selv om muligheten for økt deltagelse er tilstede for den enkelte bruker er det ikke sikkert at dette fører til økt brukermedvirkning. Med utgangspunkt i dette har jeg formulert følgende problemstilling:

Har innføring av digital aktivitetsplan ført til økt brukermedvirkning?

For å belyse min problemstilling har jeg utformet fire forskningsspørsmål:

1. *Er brukere i dag mer aktive når tjenestetilbudet skal utformes?*

2. *Er noen brukergrupper mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet enn andre?*
3. *Har innføringen av digital aktivitetsplan ført til at brukerne har fått større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet?*
4. *Hva mener veilederne generelt om brukernes medvirkning knyttet til utforming av tjenestetilbudet?*

Tjenestetilbud er i denne sammenheng de aktiviteter som skal bidra til at brukeren når sitt mål. Dette formaliseres i en skriftlig plan som utgjør brukerens aktivitetsplan. Aktivitetene kan være ulike kurs, behandling, utdanning og annet. Det er ikke et krav at aktivitetene i aktivitetsplanen skal være i regi av NAV.

Det første forskningsspørsmålet tar sikte på å undersøke hvor aktivt brukerne deltar i prosessen med å utforme tjenestetilbudet og om de er mer aktive i dag enn tidligere. Prosessen med å utforme et tjenestetilbud hos NAV starter med kartlegging av brukerens situasjon, etter dette avklares mål, ønsker og behov før det til sist tas en beslutning sammen med brukeren. Det andre forskningsspørsmålet har til hensikt å undersøke om det er noen brukergrupper som er mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet enn andre. Det kan tenkes at enkelte brukere har vanskeligere for å delta i ovenfornevnte prosess og i bruk av digital aktivitetsplan enn andre. Det tredje forskningsspørsmålet tar sikte på å undersøke om innføringen av digital aktivitetsplan har ført til at brukerne har større innflytelse på utformingen av selve tjenestetilbudet. Her kan det også tenkes at hvor vidt brukerne anvender det digitale verktøyet eller ikke kan gi utslag på innflytelsen den enkelte får. Det fjerde forskningsspørsmålet søker å finne ut av hva veilederne generelt mener om brukernes medvirkning i utformingen av tjenestetilbudet. Har de erfart at brukernes deltakelse har økt etter innføringen av digital aktivitetsplan? Mener de at det er noen særlige forhold som kan være til hinder for brukernes deltakelse? Eller mener de at det er noen særlige forhold som kan bidra til å øke deltagelsen fra dagens nivå? Jeg har med disse forskningsspørsmålene som mål å svare på min overordnede problemstilling, om innføring av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermedvirkning.

1.3 Oppgavens formål

Brukere som mottar tjenester fra NAV har en lovfestet rett til å delta i utformingen av tjenestetilbudet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006). Utformingen av tjenestetilbudet til hver enkelt bruker er et arbeid som veilederne ved de lokale NAV-

kontorene gjør i oppfølgingsarbeidet. Da arbeidsrettet oppfølging er de lokale NAV-kontorenes viktigste arbeidsoppgave (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kommunenes sentralforbund & Sosial- og helsedirektoratet, 2007) mener jeg det er viktig å undersøke om rettigheten til brukermedvirkning ivaretas når nye digitale verktøy innføres. Dersom den nye digitale aktivitetsplanen fører til endringer i brukermedvirkningen vil dette kunne få konsekvenser for brukerne, organisasjonen og resten av samfunnet i sine ringvirkninger. Det vil være uheldig dersom brukermedvirkningen blir redusert.

NAV er en stor organisasjon og endringer som gjøres i NAV vil derfor påvirke mange mennesker. NAV har omentrent 19 000 ansatte og rundt 3 millioner brukere (Solstad, 2018). Mange av veilederne i NAV bruker daglig den nye løsningen hvor aktivitetsplanen og dialogfunksjonen i arbeidsverktøyet Modia blir speilet i det brukeren møter på i «ditt nav» ved innlogging på nav.no. Mange henvender seg til NAV, i 2016 var det 59 millioner besøk på nav.no og 24 millioner pålogginger på nav.no (Solstad, 2018). Disse tallene forteller at den digitale kontakten med NAV er omfattende og dermed en viktig arena hvor brukere henter informasjon og kan møte veilederne.

Som sosialarbeider og ansatt i NAV er tjenestene og tilbudet til brukerne noe som opptar meg. Brukermedvirkning er et sentralt begrep innenfor sosialt arbeid og er tett knyttet til det samarbeidet som er mellom bruker og veileder. I mitt arbeide er jeg særlig opptatt av å bistå brukere på en slik måte at de kan bli selvhjulpne. De nye digitale løsningene kan under rette forutsetninger være med på å øke innflytelsen på tjenestene den enkelte mottar. Jeg må likevel innrømme at jeg har vært både skeptisk og begeistret når stadig nye deler av den digitale løsningen ble lansert i NAV. Jeg var positiv til at den nye digitale løsningen kunne gjøre arbeidshverdagen enklere og samtidig gi brukene et bedre tilbud. Som sosialarbeider gledet det meg at brukerne nå kunne øke sin innflytelse på tjenestene, både ved at veilederen ble mer tilgjengelig og de fikk tilgang til egen aktivitetsplan. Jeg hadde samtidig bekymringer for at møtene med brukerne kunne bli erstattet med digital kontakt. Menneskemøter er viktige både for å kunne skape relasjon og tillit som ofte er nødvendig både for å få kjennskap til brukernes behov, mål og ønsker og for å få til et godt samarbeid.

1.4 Faglig og teoretisk tilnærming

Tidligere forskning på området brukermedvirkning og digitale tjenester i NAV peker på flere utfordringer ved digitalisering av tjenester og at de positive sidene ved dette kun gjelder for

de som har digital kompetanse (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013b; Lundberg & Syltevik, 2013a, 2017) Andre undersøkelser viser hvordan digitalisering i NAV bidrar til at fagsystemer og arbeidsverktøy fører til styring og kontroll over veiledernes arbeidshverdag slik de ikke nødvendigvis greier å få med brukerens individuelle behov (Olesen, 2018; Røhnebak, 2016; Åsheim, 2018). Flere har undersøkt brukerens forhold til NAV og funnet at den er preget av styring og kontroll særlig for de gruppene som har det største hjelpebehovet (Terum & Jessen, 2015; Øversveen & Forseth, 2018). Andre som har undersøkt denne relasjonen mellom bruker og NAV-veileder finner at den er ustabil og preget av at oppfølgingen er personavhengig, samt at brukerne selv har utfordringer med å ta initiativ til å få i gang prosesser hos NAV (Lundberg, 2012; Lundberg & Syltevik, 2013b). Flere undersøkelser har funnet at det er mulig å få til relasjoner mellom NAV og bruker som i større grad oppleves positiv for brukerne og at disse i stor grad preges av brukermedvirkning (Caswell & Innjord, 2015; Natland, Bjerke & Torstensen, 2019; Skjefstad, 2013). Det er også gjort undersøkelser om brukermedvirkning på systemnivå hvor erfaringene er delte (Hilsen & Skinnarland, 2015; Slettebø, Brodtkorb & Dalen, 2012). Undersøkelser viser at NAV-veiledere og andre offentlige ansatte opplever flere belastninger ved bruk av digitale verktøy i sitt daglige arbeide (Torvatn, Kløve & Landmark, 2017; Øvrelid, 2018). En undersøkelse om digitale samhandlingsløsninger finner at effekten av slike løsninger er lite undersøkt i Norge og at man vet lite om både hvorfor løsninger som virker gjør det og om de negative sidene ved slik løsninger (Melby, Sand, Midtgård, Toussaint & Karlstrøm, 2019).

1.5 Oppgavens disposisjon

Jeg har i dette innledningskapittelet presentert tema for oppgaven, problemstilling og formålet med undersøkelsen. Jeg har kort presentert den faglige og teoretisk tilnærmingen ved å gi et sideblikk til annen forskning.

Jeg vil i kapittel to redegjøre for rammen til min undersøkelse ved å beskrive organisasjonen NAV, for så å gå i dybden på digitalisering av tjenestene til NAV og brukermedvirkning. Jeg vil gå nærmere inn på de digitale løsningene og brukermedvirkning som en rettighet, i NAV-kontekst samt kompetanse som er nødvendig for å kunne fremme brukermedvirkning.

I kapittel tre presenteres ulike teoretiske tilnærminger, samt at jeg vil gå i dybden på tidligere forskning på området. Jeg vil i denne undersøkelsen benyttet meg av ulike teoretiske tilnærminger for å belyse min problemstilling. For å finne ut om innføring av digital

aktivitetsplan har før til økt brukermedvirkningen vil jeg benytte de valgte teoretiske perspektivene til å drøfte mine funn. Jeg vil vise hvordan teori som tar for seg kontakten mellom bruker og byråkratiet kan belyse mine funn. Videre ønsker jeg å vise hvordan teori om økonomi og ledelse kan bidra til økt forståelse. Teknologi i velferdstjenester er med på å styre både relasjonen og praksisen. Tilgjengeligheten styrer tilgangen til ulike velferdstjenester. Ulike praksislogikker viser at veilederne i NAV kan ha ulikt fokus i arbeidet som kan forklare mine funn. Med teori som viser hvordan brukers deltakelse kan måles vil jeg forsøke å belyse i hvilken grad brukerne medvirker. Jeg vil gå i dybden på tidligere forskning på området.

Kapittel fire er metodekapittelet hvor jeg vil beskrive min fremgangsmåte. Jeg vil her blant annet gå nærmere inn på hvordan jeg har benyttet meg av kvalitativ metode for å få detaljert informasjon fra NAV-veiledere. Jeg har gjennomført semistrukturerte intervju av NAV-veiledere for å få tak i deres erfaringer og meninger. Jeg har benyttet meg av en tematisk analyse og har hatt en hermeneutisk tilnærming til empiri. Det er gjort en analyse for hvert av forskningsspørsmålene, og dataene ble sortert i temaer som jeg senere vil presentere som funn.

Jeg vil i kapittel fem presentere mine funn og drøfter jeg dem i lys av utvalgt teori.

Kapittel seks er det avsluttende kapittelet og jeg vil her oppsummere funnene, si noe om begrensningene ved denne undersøkelsen og komme med anbefalinger for videre forskning på temaet.

2 Rammen for undersøkelsen

I dette kapittelet gir jeg først et lite innblikk i organisasjonen NAV. Deretter redegjør jeg for rammen for min undersøkelse. Jeg redegjør først om aktivitetsplanen og tilhørende dialog og for så over til å beskrive digitaliseringen av tjenestene i NAV generelt. Jeg går deretter over til å avklare begrepet brukermedvirkning, først de deler av lovverket som dekker området for min problemstilling og deretter beskriver jeg hva brukermedvirkning er i en NAV-kontekst. Til sist går jeg inn på hva slags kompetanse som det kreves at veiledere har for å kunne gi god hjelp og legge til rette for brukermedvirkning.

2.1 NAV som organisasjon

De overordnede målene til NAV er å få flere i arbeid og færre som mottar stønad, skape et velfungerende arbeidsmarked, gi rett tjeneste og stønad til rett tid, gi god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov samt sørge for en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Herunder skal NAV sikre mennesker når arbeidsinntekt faller bort, ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom. Dette skal gjøres gjennom blant annet ved å stimulere den enkelte til arbeid og deltakelse (Arbeids- og sosialdepartementet, u.å.; Arbeids- og velferdsetaten, 2013a; NAV-loven, 2006). For å nå det overordnede målet om å få flere i arbeid skal veilederne i NAV stimulere den enkelte gjennom råd, veiledning og individuell oppfølging. Dette arbeidet utføres gjennom det jeg videre i oppgaven omtaler som arbeidsrettet oppfølging, oppfølging eller oppfølgingsarbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er i dag organisert gjennom tre ulike linjer økonomilinja, ytelseslinja og arbeids- og tjenestelinja. Sistnevnte har ansvaret for det lokale tjenesteapparatet og sammen med kommunene driftes de lokale NAV-kontorene gjennom partnerskapsavtaler. NAV fylke har et koordinerende ansvar for denne linja hvor man også finner hjelpemidler, kontaktsentrene og arbeidsmarkedstjenester (Arbeids- og velferdsetaten, 2013b; Solstad, 2018). NAV-reformen førte til at NAV-kontorene fikk veiledning og arbeidsrettet oppfølging som sin viktigste arbeidsoppgave. I forbindelse med NAV-reformen ble det også gjennomført en forvaltningsreform og en innholdsreform. Reformene skulle gi veilederne ved NAV-kontorene mer rom til å drive med veiledning og arbeidsrettet oppfølging (Andreassen & Aars, 2015; Solstad, 2018).

En av årsakene til etableringen av NAV gjennom NAV-reformen var å legge til rette for arbeidslinja i velferdspolitikken (Solstad, 2018). Bedre samordning av offentlige tjenester og tiltak for brukerne skulle sikre overgang til arbeid i større grad. Arbeidslinja har bred politisk støtte og bygger på en overbevisning om at arbeid forhindrer fattigdom og bidrar til bedre helse blant befolkningen. Myndighetene legger gjennom NAV til rette for at den enkelte skal sikres økonomisk når han/hun står utenfor arbeidslivet. Vedkommende har rett til å få bistand til å komme ut i arbeid, samtidig som det blir stilt krav om aktivitet gjennom plikter og vilkår. Bistanden til å komme ut i arbeid og oppfølging av plikter og vilkår foregår på de lokale NAV-kontorene gjennom den arbeidsrettede oppfølgingen. Veilederne får her en rolle der de skal både gi hjelp og utføre kontroll.

Målene for NAV-kontorene ender seg i takt med de politiske prioriteringene. Arbeid- og sosialdepartementet har det øverste ansvaret og gir Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom årlige tildelingsbrev mål og rammer for etatens virksomhet for året som kommer. Disse målene skal samsvare med gjeldene lover, regler og politiske retningslinjer (Arbeids- og sosialdepartementet, u.å.).

2.2 Digitalisering i NAV

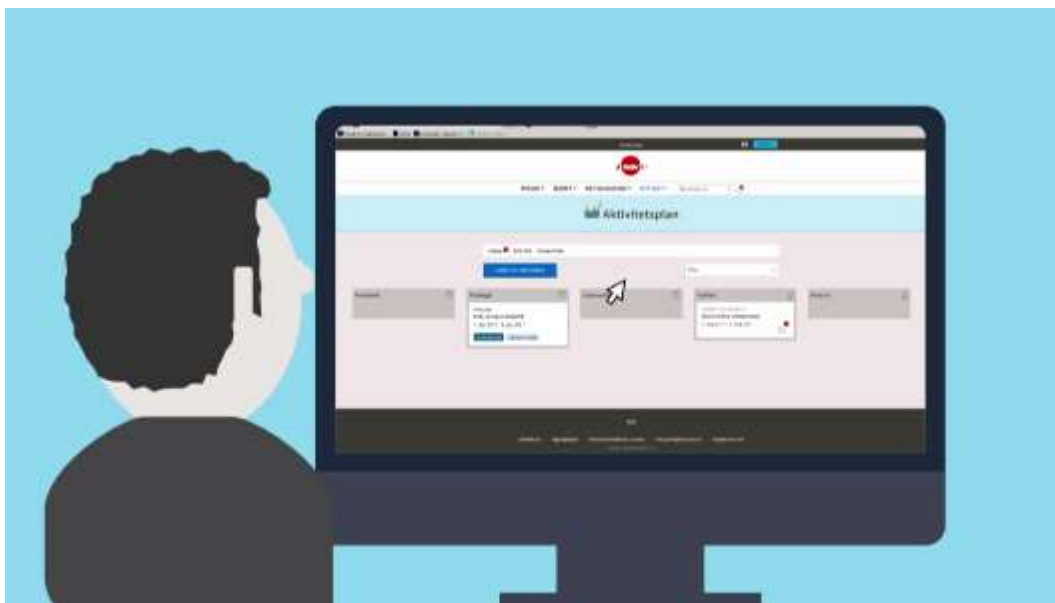
Innføring av digitale løsninger for informasjon, søknader og oppfølging av brukere har ført til endringer i rammene for hva veilederne ved de lokale NAV-kontorene skal bistå brukerne med. NAV har utarbeidet en kanalstrategi for å gi retningslinjer til de lokale NAV-kontorene, denne omtales i dag som servicerutine. Denne rutinen består i hovedsak av å oppfordre brukere som kan løse sitt ærend gjennom bruk av nav.no til å gjøre dette digitalt på egenhånd (Hansen m.fl., 2013b). Ved behov for kort veiledning skal brukerne oppfordres til å ringe kundesenteret som gir veiledning over telefon. Bare de brukeren som ikke kan benytte nav.no og/eller telefon skal NAV-veilederne bistå ved de lokale NAV-kontorene.

2.2.1 Digital aktivitetsplan og dialog

NAV tok i 2017 tok i bruk digital aktivitetsplan og alle brukere skal vurdere om de kan benytte seg av denne løsningen. «Om de kan ta denne i bruk og blir vurdert til å trenge standard innsats, foregår oppfølgingen av brukerne i all hovedsak i den digitale aktivitetsplanen» (Solstad, 2018, s. 49). Den digitale aktivitetsplanen skal inneholde et mål som brukeren skal angi og det er muligheter for å legge inn flere ulike aktivitetskort som kan inneholde ulike aktiviteter som skal lede brukeren til målet. Både veileder og bruker kan

legge inn ulike aktivitetskort, men enkelte typer aktivitetskort har kun veilederne tilgang til å legge inn i aktivitetsplanen.

Aktivitetsplanen ser noenlunde lik ut for bruker og veileder selv om de har tilgang til planen fra ulike løsninger. Brukeren får tilgang til aktivitetsplanen gjennom innlogging på «ditt nav» på nettsiden nav.no og veilederen har tilgang til planen gjennom oppfølgingsverktøyet Modia. De brukerne som av ulike årsaker er forhindret fra å bruke den digitale aktivitetsplanen vil fremdeles kunne få en aktivitetsplan utformet av sin veileder og få en skriftlig kopi av sin aktivitetsplan i papirform.



Bilde av hvordan aktivitetsplanen ser ut (hentet fra nav.no)

Dialogen i aktivitetsplanen er en slags chat mellom veileder og bruker som ligger i aktivitetsplanen. Dialogmeldingene går direkte mellom den enkelte veilederen og bruker. Dette til forskjell, fra skriv-til-oss funksjonen som besvares av NAV Kontaktsenter eller sendes videre til det lokale NAV-kontoret, eller den avdeling som spørsmålet retter seg til. Både bruker og veileder kan velge tema og starte en dialog og begge blir varselet dersom de har uleste meldinger i dialogen.

2.2.2 Digitaliseringsprosessen i NAV

I april 2018 startet NAV med å henvise flest mulig brukere til å bruke telefon og nav.no. Dette betyr i praksis at flere av de som ønsker å bruke NAV sine tjenester blir selvbetjente eller blir delvis selvbetjente gjennom bistand fra NAV Kontaktsenter som veileder brukerne

per telefon (Arbeids- og velferdsetaten, 2018). Det har i noe tid vært mulig å både søke om ulike stønader, sende meldekort, stille spørsmål, med mer via nav.no. Dette har ført til at mange av henvendelsene som tidligere kom til NAV-kontoret nå kommer per telefon og digitalt via nav.no.

Arbeidsverktøyet Modia gir veilederne en bedre oversikt over brukerens forhold til NAV skriver Arbeids- og velferdsetaten (2017). En begrenset versjon av verktøyet ble tatt i bruk i 2014. I 2017 ble en ny del av Modia lansert som det nye arbeidsverktøyet for oppfølging av brukere. Det er i dette verktøyet at veilederne i NAV har tilgang til brukernes aktivitetsplan og dialogfunksjonen. Første versjon av denne delen i Modia kom 12. juni og gav NAV-veilederne en mulighet til å lage en liste over brukerne de har ansvaret for å følge opp og de kunne sortere listen på ulikt vis. De kan nå blant annet filtrere etter ytelse, alder, behov, utgåtte aktiviteter med mer, og kan enkelt lage en arbeidsliste hvor de selv prioriterer hvilke brukere de skal følge opp først.

Tilbake i 2015 kom «skriv til oss» som en kanal for skriftlige meldinger mellom bruker og NAV, dermed har man fjernet vanlig e-post som regnes som en «usikker kanal» for brukerdialog. Det ble også lagt inn varsler slik at bruker blir påminnet viktige aktiviteter, som for eksempel møter med NAV. I 2016 ble de digitale tjenestene knyttet opp mot kontakt og reservasjonsregisteret slik at brukere kan reservere seg mot digital kontakt med NAV. I 2017 åpnet muligheten for å se egne utbetalinger fra NAV og flere løsninger knyttet opp mot mulighetene på arbeidsmarkedet ble tilgjengelig.

Digitaliseringsarbeidet skal legge til rette for økt kontakt på nett hvor brukerne blant annet skal få tilpasset informasjon, veiledning gjennom dialog og umiddelbare svar på henvendelser, skriver Arbeids- og sosialdepartementet (2016). Dette skal gi en bedre tilpassing til brukernes behov for raske og tilgjengelige tjenester og målet er at brukerne skal få en best mulig service på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette skal i sin tur føre til at andelen ad hoc-henvendelser på NAV-kontoret og telefon skal gå ned. Fysiske møter skal i større grad være planlagt. Samtidig ville tilgjengeligheten til tjenestene øker for brukere med sammensatte behov, men minske for de andre gruppene som kan benytte seg av telefontjenester, Chat og sosiale medier som understøtter nav.no.

Digitaliseringen henger sammen med de politiske målene og strategiene som er utviklet for å møte fremtidige utfordringer. I Stortingsmelding 33 (2015-2016) fremkommer det at endringer i «demografi, arbeidsmarked, teknologi og trygdeforbruk fremover ville kunne skape nye betingelser for organiseringen av og oppgaveløsningen i NAV-kontorene, for kontorenes samhandling med brukerne og med eksterne samarbeidspartnere.» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 6). Videre fremkommer det at kravene og forventningene til brukeroppfølgning er store, samtidig som stortingsmeldingen konstaterer at det er en presset ressursituasjon ved NAV-kontorene. For å frigjøre mest mulig av ressursene til å drive med arbeidsrettet oppfølging er det nødvendig at de som henvender seg til etaten raskt og effektivt henvises til rett bistand.

2.3 Brukermedvirkning

Verdiene knyttet til brukermedvirkning er direkte forankret i tenkingen om menneskerettigheter (Chudasama, 2017). Å bidra til at brukere har medvirkning slik at tjenester tilpasses den enkeltes verdier, muligheter og begrensinger er en del av et felles etisk grunnlag for profesjonsutøvere (Fellesorganisasjonen, 2015). Brukermedvirkning er slik å forstå som et ideal. Det er flere ulike lover som sier noe om retten den enkelte bruker av en tjeneste har til medvirkning, samarbeid og deltakelse, og brukermedvirkning er slik å anse som en lovbestemt rettighet i mange sammenhenger. Brukermedvirkning er noe som skjer i samhandling mellom bruker og veileder, hjelper eller tjenesteyter og det er noe som utøves. Brukermedvirkning beskrives også som et honnørord med lavt presisjonsnivå og som en trend innenfor 2000-tallets velferdspolitik (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013a).

Brukermedvirkning skjer på ulike nivåer, både på politisk nivå, systemnivå og individnivå. På de to første nivåene handler det om å la grupper, organisasjoner og personer komme til ordet og kunne bidra til utvikling av politikk og tjenestetilbud. Denne undersøkelsen retter seg mot brukermedvirkning på individnivå. Jeg vil nå gå nærmere inn på hvordan brukermedvirkning er en rettighet, hva brukermedvirkning er i en NAV-kontekst og hva som kreves av en veileder i NAV for å fremme brukermedvirkning.

2.3.1 Brukermedvirkning, en rettighet

Det er flere lover som omhandler brukermedvirkning i NAV, i denne undersøkelsen er det NAV-loven jeg vil ha fokus på, da denne angir rettighetene til de som er registrert som

arbeidssøker. I NAV-loven er samarbeidet med bruker regulert gjennom § 15, 2 ledd i NAV-loven. Her fremkommer det at:

«[...] Kontoret skal tidligst mulig avklare brukerens helhetlige behov. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren.[...]» (NAV-loven, 2006).

Her kommer det tydelig frem at NAV skal strekke seg så langt som mulig for å utforme tjenestetilbudet i samarbeid med den enkelte brukeren etter å ha avklart det helhetlige behovet. Likevel gis det ikke noen retningslinjer for hva som ligger i dette.

«Ordlyden «så langt som mulig» innebærer en begrenset rett til innflytelse i saken, uten at lovbestemmelsen beskriver hvilke forhold som eventuelt kan tilsi at medvirkning ikke er mulig, eller hvem som avgjør slik eventuell umulighet» (Kane, 2020, s. 37).

En bruker som har register seg som arbeidssøker har rett til å få vurdert sitt behov for tjenester gjennom en behovsvurdering som leder til et vedtak etter § 14a.

«Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering [...]» (NAV-loven, 2006)

Alle som har et behov for tjenester fra NAV, i ulike grader, skal altså få vurdert sitt behov for tjenester. Hvilke tjenester brukeren får tilgang til avgjøres altså i vedtaket etter § 14a. Uansett grad av behov har brukeren rett til en aktivitetsplan som angir målet og aktivitetene eller tjenestetilbudet som skal bidra til at brukeren når målet. Retten til å få utarbeidet en aktivitetsplan kommer frem i § 14a, 3. ledd, mens det i, 4. ledd kommer frem at det er NAV som har ansvaret for at det blir utarbeidet en aktivitetsplan:

«[...] Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til

kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15, skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet [...]» (NAV-loven, 2006).

I lovforarbeidene kommer det frem at formålet med loven er at det offentlige tjenesteapparatet skal yte rask og individuelt tilpasset bistand til brukerne. NAV skal så snart som mulig avdekke behovet til den enkelte på tvers av ulike tjenestoområder og dette uavhengig av eventuell ytelse (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006). Vedtaket etter § 14a er viktig fordi det er bestemmende for hva slags type tjenester og hvor tett oppfølging den enkelte brukeren vil få av NAV. Dette vedtaket vil også kunne være utslagsgivende for om brukeren kan ha rett på ulike ytelser etter folketrygdloven. I lovforarbeidene kommer det frem at man ved å innføre § 14a vil kunne få en mer systematisk vurdering av brukernes ressurser og bistandsbehov. Dette skulle bidra til å sikre riktige avgjørelser med tanke på ytelser, tiltak og tjenester. Retten til denne vurderingen var også tenkt å styrke brukernes rettigheter til å få en vurdering av sitt behov (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008).

2.3.2 Brukermedvirkning i en NAV-kontekst

Brukermedvirkning kan forstås på ulike måter i ulike sammenhenger og jeg vil derfor presisere hva jeg i denne undersøkelsen legger i begrepet. Jeg har valgt å benytte meg av en definisjon av brukermedvirkning i NAV-praksis.

«Brukermedvirkning er altså et sekkebegrep for ulike former og grader av innflytelse over eget liv når bruker kontakter tjenesteapparatet for å be om hjelp. Former for brukermedvirkning kan være alt fra brukerperspektiv via brukerdiallog til brukerinnflytelse. Brukermedvirkning som en ledestjerne eller et ideal i arbeidsprosessen skal ha fokus på likeverd, respekt, selvbestemmelsesrett og det å ivareta personens integritet. Sentrale handlinger i hjelpeprosessen er anerkjennelse, samhandling og relasjon.

Intensjonen med brukermedvirkning er hjelp til selvhjelp, myndiggjøring, bevisstgjøring, og at brukere medvirker til hjelpeprosesser med sin kunnskap og

kompetanse. Risikoen for maktbruk kan være stor dersom en har et mer ensidig fokus på brukervedvirkningsintensjoner enn på selve hjelpeprosessen. Brukervedvirkning kan imidlertid ikke alltid likestilles med brukerønsker, og lav grad av brukervedvirkning kan heller ikke alltid betraktes som feil hjelp. Alle disse tre punktene handler om brukervedvirkning:

- 1. Forstå brukeren ut ifra vedkommendes referanseramme*
 - 2. Samhandle med respekt og ivareta brukerens integritet*
 - 3. At beslutnings som tas er basert på brukerens opplysninger og faktiske situasjon.»*
- (Chudasama, 2017, s. 92).*

Brukervedvirkning er dermed ikke nødvendigvis autonomi, å kunne ta beslutninger selv. I NAV arbeider det fagfolk som har i oppgave å påse at hjelpen de gir oppfyller lovens formål. Full autonomi for brukerne vil derfor i noen tilfeller være ansvarsfraskrivelse. Begrepet paternalisme viser til en faderlig form for styring hvor begrunnelsen for å ta beslutninger på vegne av andre er at det er til deres beste. Den makten som ligger hos NAV kan føre til en slik styring dersom hensynet til brukernes ønsker og brukeren selv ikke tas med i hjelpeprosessen. I denne sammenheng er det naturlig å snakke om ulike grader av brukervedvirkning. Det kan være snakk om lav grad av brukervedvirkning dersom brukeren kun medvirker i kartleggingsprosessen hos NAV, men om middels grad av brukervedvirkning dersom brukeren også medvirker i avklaringen av situasjonen og høy grad av brukervedvirkning dersom brukeren deltar i de to førstnevnte i tillegg til at brukeren medvirker i selve beslutningsprosessen.

Overnevnte definisjon av brukervedvirkning har ifølge forfatteren fem ulike aspekter ved seg som har ulikt fokus:

«Aspekter som myndiggjøring, bevisstgjøring og ansvarliggjøring har fokus på endringer hos brukere. Brukervedvirkning som makt og ledestjerne har fokus på måten tjenesteapparatet skal arbeide på. Det å dele kunnskap har fokus på samhandling mellom brukere og fagfolk» (Chudasama, 2017, s. 64).

Alle disse ulike aspekten må altså en veileder i NAV har med seg i arbeidet med den enkelt bruker for å fremme brukervedvirkning.

2.3.3 Kompetanse og ferdigheter for å fremme brukermedvirkning

Hvilken kompetanse veilederne i NAV har om brukermedvirkning vil påvirke den hjelp brukerne får. Det er derfor viktig å vite hva slags kompetanse som kreves for å kunne fremme brukermedvirkning. Chudasama (2017) mener at det er nødvendig at en veileder i NAV har kompetansen innenfor mange områder for å kunne gi god hjelp og tilrettelegge for brukermedvirkning. Hun nevner følgende kompetanseområder: metode, relasjon, brukermedvirkning, arbeids- og velferdsfaglig, digitalisering og IKT, om brukere og bruker grupper, personlig kompetanse og kunnskap om samarbeidspartnere. Jeg vil nå beskrive nærmere hva kompetanse innenfor disse områdene innebærer.

Metode: krever at veilederen forstår hvordan brukermedvirkning fremmes i de ulike samtaletrinnene kartlegging, avklaring og beslutning/avslutning. I kartleggingen må man se brukeren ut fra den helhetlige situasjonen denne befinner seg i. Når veilederen kartlegger brukerens utfordringer, forutsetninger og forventinger må veilederen innta et brukerperspektiv. Brukeren kan fortelle hva han eller hun tenker at NAV skal bidra med. Under avklaringen er dialog med brukeren viktig. I dette trinnet gir veilederen informasjon om stønader, søknader, tiltak og virkemidler som kan være aktuelle for brukeren samt at brukeren får informasjon om rettigheter og plikter knyttet til dette. I siste trinn hvor det tas en beslutning eller man har en avslutning har brukeren innflytelse på beslutningen. Veilederen gir her råd og veiledning om alternative løsninger innenfor regelverket. Her tas de mulighetene, begrensingene og valg brukeren har, med inn fra de to første trinnene. Råd og veiledningen blir gitt ut fra disse faktorene slik at brukeren er i stand til å ta et valg og være bevist på hva valget innebærer.

Relasjon: krever at veilederen har ferdigheter i relasjonsbygging og anvender disse ferdighetene i samhandling med brukeren. En forutsetning for å bygge en god relasjon er at veilederen inntar en ikke-dømmende holdning, er bevisst sin makt og er åpen for følelsesuttrykk. I en god relasjon vil brukeren føle seg trygg og ha tillit til veilederen og samarbeidet vil bli lettere.

Brukermedvirkning: krever at veilederen kjenner brukermedvirkningsverdier og de intensjoner som skal ligge til grunn for all praksis i hjelperosessen. Dette innebærer også at veilederen har kompetanse innenfor veiledning og motivering.

Arbeids- og velferdsfaglig: krever at veilederen kjenner til brukernes rettigheter og plikter. Veilederen må vite hvilke tiltak, virkemidler og tjenestetilbud som finnes og kan være aktuelle for brukerne i den gitte situasjonen. Veilederen må kjenne til de lover og regelverk som er aktuelle i brukerens situasjon.

Digitalisering og IKT: krever at veilederen kan bruke de ulike saksbehandlingssystemene, intranett og internett som kreves for å holde seg oppdatert og kunne utføre sitt arbeid. Videre må veilederen kunne selvbetjeningsløsningene og ha kunnskaper om digital innsending av skjemaer og lignende for å kunne veilede brukeren ved behov.

Om brukere og brukergrupper: krever at veilederen kjenner til de ulike brukergruppene denne arbeider med slik at han eller hun er kjent med deres utførelser og dermed er i stand til å danne et helhetsperspektiv.

Personlig kompetanse: krever at veilederen har de egenskaper som kreves for å bygge en god relasjon (ikke-dømmende, bevisst sin makt og åpen for følelsesuttrykk) samt at veileder må ha kompetanse innenfor samtaleteknikker og ferdigheter til å kunne anvende dette i praksis.

Om samarbeidspartnere: krever at veilederen har generell samfunnskunnskap, altså at veileder kjenner til hva andre som eksempelvis helsevesenet og kommunale tjenester kan tilby brukeren av hjelp for at denne skal få et helhetlig tilpasset tilbud.

Det kreves med andre ord mye ulike kompetanse for at veiledere i NAV skal kunne fremme brukermedvirkning i sin daglige praksis. Dersom deler av kompetansen mangler vil dette kunne få konsekvenser for brukerne og deres rettigheter, deres tillit til NAV, deres muligheter til å ta gode valg og ikke minst til å medvirke i egen sak.

3 Teoretiske tilnærminger

Jeg vil i dette kapittelet presentere de teoretiske inngangene som benyttes for å belyse de empiriske funnene som vil bli presentert og drøftet i kapittel 5. Jeg har valgt å bruke teori som omhandler organisasjoner, bruk av digitale verktøy innenfor velferdstjenester og teori som belyser tilgjengelighet til tjenestetilbud.

3.1 New Public Management

New Public Management (heretter NPM) har vært med på å prege NAV-reformen (Skjefstad, 2013) og påvirker dermed organisasjonen. NPM kan ses på som en nyliberalistisk modell og man finner flere elementer innenfor modellen i den offentlige sektoren i Norge (Rønning, 2000). Innholdet i NPM er ikke en nøye avgrenset modell, men har innslag av økonomisk teori og teorier om ledelse (Rønning, 2011). Felles trekk er at man har tro på ledelse med ansvar for resultater og konkurranseutsetting og frie brukervalg. Effektivitet er ofte et av målene med NPM-reformer og det knyttes her opp mot produktivitetskrav og blir i stor grad tolket som kostnadseffektivitet. Dersom en organisasjon blir styrt ut fra et mål om kostnadseffektiviteten og dette blir det overordnede målet kan dette skape utfordringer dersom det kommer i konflikt med andre målsetninger (Rønning, 2000, 2011). Et eksempel kan være dersom effektiviteten fører til feil i saksbehandlingen som i verste fall gir uriktig utfall, eller prioritering av feil type oppgaver for å kunne vise til høy produktivitet uten at man nødvendigvis oppnår effektivitet slik at man når de overordnede målene.

Ett av elementene i NPM er en tilsiktet forskyving av makt fra fag og profesjon til økonomi og administrasjon (Ekeland, 2015; Rønning, 2000). De offentlige ressursene skal forvaltes bedre og denne tankegangen er bygget på en logikk om at om at effektivitet og faglig kvalitet kan bedres gjennom konkurranse. Resultatet av dette er at de som leverer velferdstjenester også skal være økonomiske aktører ikke bare faglige. Dette fører ifølge Høiland og Willumsen (2015) til et økt dokumentasjonskrav da hensikten er å fokusere på det målbare for å kunne konkurrere om begrensede ressurser. Dette har i sin tur ført til økt standardisering for å oppnå nødvendige kostnadsbesparelser. «Økt grad av standardisering fører til mindre muligheter for individuelle tilpassinger og skreddersøm av tjenester» (Høiland & Willumsen, 2015, s. 217). Videre vil et større fokus på økonomi og kostnadseffektivitet føre til at den faglige kvaliteten kan bli dårligere når private aktører skal kjempe om å utføre tiltak for offentlige aktører gjennom anbudsrunder (Rønning, 2000, 2011; Skjefstad, 2013). Det er

kanskje nettopp fleksible og individuelt tilpassede løsninger som behøves for å kunne finne nye løsninger på de komplekse utordringene som NAV står ovenfor.

Det er en viss skepsis til NPM i velferdsforvaltningen fordi den bare tar tak i og tilbyr en løsning for kostnadseffektivitet eller det å være sparsommelig, som bare er en av de tre kravene som stilles til offentlig sektor, (Rønning, 2011). Offentlig sektor skal i tillegg til dette være rettskaffen for å gi en rettferdig fordeling av goder og samtidig være fleksibel/motstandsdyktig for å kunne gi trygget til at det tas faglig gode og kompetente beslutninger. Modellen NPM kan derfor har begrenset overføringsverdi til det offentlige tjenesteapparatet nettopp fordi man her skal ivareta andre verdier og målsetninger enn i privat sektor. I tillegg kan NPM føre til ineffektivitet som et resultat av at den skaper et behov for mer kontroll og byråkrati.

Innenfor NPM er økt brukerfokusering ifølge Rønning (2000) et punkt hvor markedsmodellen fokuserer på tjenestemottakeren som en kunde. Økt brukermedvirkning kan sikres på ulike måter gjennom eksempelvis å tilby brukeren økt innflytelse i utformingen av tjenestene, eller man kan gjennomføre regelmessige brukerundersøkelser. At brukere får større innflytelse på de tjenestene de tilbys er i tråd med brukermedvirkning. Utordringen er at velferdstjenester ikke er utformet slik at brukeren alltid kan få det han eller hun ønsker seg. «Brukerønsker må avveies mot faglig kompetanse og overordnede målsettinger» (Rønning & Fuglsang, 2015, s. 90). Det påpekes at brukere ikke kan bestemme fritt slik NMP elementer innenfor brukerfokus i NMP taler for (Rønning, 2000, 2011). Hjelpeapparatet har fått tildelt en legitimert kontrollfunksjon, mennesker ønsker det som er best for seg selv uten å overveie fellesskapets interesser med tilhørende rettferdige fordelingsprinsipper. Det er derfor problematisk å tilrettelegge et offentlig tilbud slik at det er styrt av etterspørsel. For enkelte etater vil det ikke være fornuftig å måle kundetilfredshet grunnet tjenestens natur, som for eksempel hos NAV og politiet, som begge har både en kontroll- og hjelpefunksjon.

3.2 Bakkbyråkratiet

Begrepet bakkebyråkrati («Street-level bureaucracy») omhandler ulike former for byråkratier hvor de offentlige ansatte er i direkte kontakt med brukerne av tjenestene (Lipsky, 2010). Selv om Lipsky beskriver forhold i USA er tjenestene så like at hans teori har en overføringsverdi til norske forhold. Tjenestene har strukturelle likheter ved blant annet at ressursene er utilstrekkelige i forhold arbeidsoppgavene og at brukerne av tjenestene er ikke det av fri vilje,

men av nødvendighet. I tillegg er det en likhet i at etterspørselen av tjenestene ofte øker i takt med tilgangen. Tilgang eller tilgjengelighet kan handle om alt fra det fysiske bygget tjenesten tilbys i, hvor det er plassert, om tjenesten kan gis over telefon og internett eller om hvor godt innbyggerne er informert om tjenesten. En tjeneste som blir lettere tilgjengelig ved at den blir digital vil derfor sannsynligvis øke etterspørselen etter denne tjenesten ved at flere får tilgang til å bruke den. Etterspørsel etter offentlige tjenester må forstås ut fra hvor tilgjengelige disse tjenestene er (Lipsky, 2010).

Teorien om bakkebyråkratiet beskriver en rekke utfordringer som kan være beskrivende for arbeidshverdagen til ansatte i NAV varierende grad. Det er viktig å poengtere disse forholdene da de vil påvirke de ansatte og deres handlinger i ulik grad. Ressursmangelen kommer ofte til syne ved at en ansatt eksempelvis har en stor saksmengde som sitt ansvarsområde (Lipsky, 2010). Dette vil påvirke hvor mye tid den ansatte kan bruke på å ta avgjørelser, følge opp eller utføre arbeidsoppgaver knyttet til en enkelt sak. Andre strukturelle forhold som hvor mye tid den ansatte må bruke på påkrevd papirarbeid vil påvirke hvor mye tid han eller hun har til brukerne. Det er ifølge Lipsky (2010) ofte vanskelig for de ansatte å utføre arbeidet etter en høy standard, noe som kommer av at de ansatte mangler tid, informasjon eller andre nødvendige ressurser.

En følge av manglende ressurser er ifølge Lipsky (2010) at de ansatte utvikler rutiner ut fra praksis, de forenkler brukernes behov og omgivelser på måter som påvirker utfallet av deres arbeide og de tjenestene eller ytelsene brukerne skal motta (Lipsky, 2010). Dette kan i beste fall føre til at de ansatte blir i stand til å gi lik behandling på en hensiktsmessig og omtenksum måte. I verste fall kan dette føre til favorisering og stereotypier hvor man av bekvemmelighet rutinemessig behandler saker på en måte som tjener den ansatte og organisasjonens formål. Møtene mellom bruker og offentlig ansatt er en kompleks interaksjon som kan påvirke stønader, tjenester og sanksjon som bruker kan motta.

De ansatte innenfor byråkratiet møter ofte et krav om å levere bedre tjenester og økt effektivitet i sitt daglige arbeide (Lipsky, 2010). Det kommer frem som to av de strukturelle likhetene innenfor offentlige tjenester i teorien om bakkebyråkratiet; at målene og forventninger til organisasjonen er ambisiøse, vage eller selvmotsigende og at måloppnåelsen virker å være vanskelig eller umulig å måle. Når det ovenfor beskrives at mål og forventninger til organisasjonen er ambisiøse, vage eller selvmotsigende er ikke dette uvanlig innenfor

offentlig sektor. Målene er ofte også idealistiske, noe som gjør målene forvirrende og vanskelig å nærme seg og de er ofte tvetydige, fordi det er politiske uenigheter om målene (Lipsky, 2010). Når de ansatte skal måles på deres bidrag er dette ofte vanskelig. Dette fordi de arbeider med komplekse saker og noe av resultatet er ofte lite målbart. Ofte kan man også være uenige om hva som vil fungere for å nå målene og det er derfor åpent for og rom for en rekke ulike tilnærminger. Når man eksempelvis innfører måleindikatorer vil de føre til konsekvenser dersom de ansatte følger opp. Tilsyn og kontroll gir retningslinjer mot byråkratiske mål og tilbakemeldinger gir muligheter for å gjøre justeringer (Lipsky, 2010). Når målene er tydelige er det lettere å mål oppnåelse og gi tilbakemeldinger som gir mulighet for å gjøre justeringer. Dersom målene blir for utydelige blir det vanskelig å finne ut om målet er nådd, gi tilbakemeldinger og dermed blir muligheten for justeringer også vanskeligere.

3.3 Bruk av digitale tjenester i velferdstjenester

I en relasjonell forståelse av IKT kan ikke verktøyene sees på som nøytrale eller som autonome i den forstand at de skaper endring, men som en aktiv deltager i form av de muligheter og begrensninger som ligger i verktøyet. En innføring av et nytt arbeidsverktøy vil slik være en aktiv medskaper av ny praksis (Olaussen & Aanestad, 2010).

«Teknologi og organisasjon, verktøy og arbeid, står i et så tett og sammenvevd forhold til hverandre at det ikke er mulig, og heller ikke nyttig, å dele det opp. Teknologien er både et virkemiddel og en effekt, den er både årsak og virkning, den er både formet av oss, og den former oss og våre aktiviteter» (Olaussen & Aanestad, 2010, s. 30).

Det kan være vanskelig å forutse hvilke endringer som kommer ved innføring av nye digitale løsninger og det kan derfor også bli vanskelig å styre prosessene. Det kan derfor tenkes at bruk av et nytt digitalt oppfølgingsverktøy som er tenkt å gi en spesifikk effekt ikke nødvendigvis gir denne effekten.

Det å få behandling, veiledning og rådgivning for sine helseproblemer gjennom nettbaserte løsninger er ikke utbredt i Norge (Sletteland, 2014). Selv om hun skriver om tjenester innenfor helse, er veiledningstjenestene like nok til at de har en overføringsverdi. Det finnes ulike løsninger for tekstbaserte intervensjoner. Den *asynkrone* hvor man ikke kommuniserer i sanntid (eksempelvis e-post) og den *synkrone* som er i sanntid, (eksempelvis gjennom chat) (Sletteland, 2014). Referater som legges i aktivitetsplanen hvor bruker kan gi

tilbakemeldinger kan sammenlignes med den asynkrone kommunikasjonen. SMS og dialogen i aktivitetsplanen er mer synkron da kommunikasjonen her går raskere og er kortere beskjeder og spørsmål, men den er ikke alltid i sann tid.

Tekstbasert terapi via e-post betegnes som *asynkron* og kan være direkte og dynamisk fordi det krever at man er tydelig i kommunikasjonsformen (Sletteland, 2014). Det er noen særlige fordeler med e-terapi blant annet at teksten kan lagres og eksister ikke bare i øyeblikket. Det kan bidra til eksternalisering, stimulere til selvrefleksjon, bidra til å redusere ubalanse i maktforholdet og en vil kunne være tilgjengelig på egne premisser, når det passer best eller behovet er størst (Sletteland, 2014). Det å kunne ha en tekst som et referat som gjengir en samtale, vil kunne tenkes å ha noen av de samme funksjonene. Eksempelvis vil det at både bruker og veileder har tilgang til referater og dialog slik at de kan lese teksten om igjen føre til økt refleksjon som igjen kan gi bedre og mer målrettede tjenester.

Chat-veiledning betegnes om *synkron* og er kjennetegnet av at det er en hastig kommunikasjon, ofte med korte setninger og mer dialog basert enn e-post. Målet med Chat-løsninger er oftest ikke behandling, men råd og veiledning (Sletteland, 2014). Dette kan minne litt om dialogen som finner sted i aktivitetsplanen eller SMS-kommunikasjon som mange veiledere i NAV benytter seg av i dialog med brukere. Her dreier ofte dialogen seg om påminnelser, praktiske spørsmål som blir besvart eller det kan være justeringer av avtaler som er inngått. Dialogen i aktivitetsplanen er vel og merke ikke slik at spørsmålene nødvendigvis blir besvart med en gang, men denne i tillegg til SMS er av de raskeste kanalene direkte inn til veileder.

Et positivt aspekt ved en skriftlig tjeneste er at alt som blir skrevet blir lagret og kan leses på nytt slik er man ikke avhengig av egen hukommelse. Kritikken som blir rettet mot e-terapi og annen kommunikasjon som ikke er ansikt-til-ansikt handler om usikkerheten rundt det å ikke ha en fysisk kontakt med den andre parten (Jensen & Ulleberg, 2011; Sletteland, 2014). I skriftlig kommunikasjon går man blant annet glipp av non-verbale språklige uttrykk som stemmebruk, ansiktsuttrykk og kroppsspråk. Dette kan føre til at man ikke nødvendigvis får med seg hva brukeren ønsker å uttrykke. Dersom en veileder kun har kontakt med bruker via skriftlig dialog, gjennom de ulike digitale løsningene, kan veilederen gå glipp av informasjon som er viktig for kartlegging av eventuelle hindringer brukeren har for å nå sitt mål. Det kan være så enkelt som fysisk uttrykk gjennom klær eller måte å kommunisere muntlig på som

man ikke får noen informasjon om gjennom slik dialog. Det kan også være vanskeligere å bygge en relasjon og skape tillit som er nødvendig for å kunne motivere til endring.

E-forvaltning blir brukt som begrep når man snakker om digitalisering av offentlige tjenester. IKT-utviklingen fører til at bakkebyråkratiet endres og kan betegnes som «systembyråkrati» og «skjermbyråkrati» (Røhnebæk, 2016). Betegnelsen systembyråkrati omhandler tjenester som kun er tilgjengelig gjennom digitale tjenester og møter mellom mennesker forsvinner: betegnelsen skjermbyråkrati omhandler «[...] interne digitaliseringsprosesser i forvaltningen, der utviklingen av byråkratenes arbeidspraksis og beslutninger baseres på digital kunnskap- og beslutningsstøtte i form av ulike elektroniske maler» (Røhnebæk, 2016, s. 290). Her vil møtene fremdeles være ansikt-til-ansikt mens selve relasjonen blir regulert av dataprogrammer og informasjonssystemer. En slik IKT-basert arbeidspraksis vil føre til en uheldig standardisering og rigiditet fordi fagsystemene med sine forenklede og ideelle planer styrer interaksjonen og beslutningsprosessene (Røhnebæk, 2016). Fagligheten og veiledernes skjønnsvurderinger blir her begrenset av informasjonssystemenes standarder dette omtales som «deskilling» (Røhnebæk, 2016). Til tross for dette skjer beslutningstakingen innenfor en intern kultur og medfølgende internaliserte normer i organisasjonen, derfor kan både nedskrevne og digitale regler bestrides, brytes eller tilpasses. Det kan derfor bli uriktig å se på de ansatte som «slaver» av elektroniske maler. Da informasjonssystemene utvikles og programmeres sentralt i organisasjonen antas det at de ansatte har liten mulighet til å påvirke utformingen (Røhnebæk, 2016).

Røhnebæk (2016) mener at det analytisk sett kan være vanskelig å skille på hvilke endringer som er knyttet til selve teknologien og det som handler om andre forhold. Hun mener man nå snu på det «[...] fordi teknologien griper inn i alle aspekter ved moderne organisasjoner» (Røhnebæk, 2016, s. 294). Grunntanken her er at verden må studeres ut fra det premisset om at det materielle og sosiale er uløselig sammenbundet.

3.4 Tilgjengelighetsteori

Digitalisering av tjenester vil kunne føre til utfordringer for brukere i samhandlingen med NAV. Tilgjengelighetsteori er det norske begrepet for «the Theory of Access» som på en begrenset måte beskriver samhandlingen mellom forvaltningen og brukeren (Thorsvik, 2003). Fokuset i teorien ligger på struktureringen av forholdet mellom brukeren og forvaltningen og hvilken atferd som kreves av brukeren for å få tilgang til det offentlige godet. Målet er å

undersøke hva slags problemer som kan oppstå for bruker i samhandling med hjelpeapparatet. Det blir benyttet to begrepssett for å analysere samhandlingen (Bleiklie, Jacobsen & Thorsvik, 1997; Thorsvik, 2003). Det første begrepssettet er *terskel, kø og skranke* som angir barrierer som brukeren må passere for å kunne skaffe tilgang til godene.

Terskel betegner forvaltningsorganets sortering av de som er kvalifisert til å søke på godene. *Kø* angir rekkefølgen brukerne bli satt i for å få sin sak behandlet. *Skranke* viser til samhandlingen med forvaltningen og fordelingen av godene. Det andre begrepssettet beskriver kvalifikasjonskravene eller reglene som hører til terskel, kø og skranke. Adgangsregler bestemmer om brukeren er i en bestemt kategori eller ikke. Prioriteringsregelen bestemmer hvilken måte køen skal avvikles på. Skrankereglene bestemmer hvordan samhandlingen med bruker skal være og hvordan fordelingen godene skal foregå. Disse kvalifikasjonskravene eller reglene trenger ikke å være formelle lovbestemte regler, de kan være uskrevne og normative og kan være et resultat av administrative rutiner eller de kan være knyttet til kulturelle forhold eller være skapt av enkeltpersoner ut fra egne særtrekk i forvaltningen.

Teorien om tilgjengelighet i offentlige organsiasjoner kan brukes til å beskrive de utfordringer brukere kan møte i sine forsøk på å få tilgang på tjenester og ytelser hos NAV. For å kunne overkomme slike hindringer er brukerne avhengig av sine evner til å uttrykke behov, ta imot informasjon og nyttiggjøre seg informasjon. Både informasjon om terskelen, selve køen og skranken er blitt delvis digital hos NAV for svært mange brukere. Også kvalifikasjonskrav og regler finnes det tilgjengelig informasjon om digitalt. Dette kan føre til at barrierene blir høyere for brukere som ikke er kjent med NAV fra tidligere og for de som har lav IKT kompetanse eller andre utfordringer med bruk av IKT.

3.5 Praksislogikker

Caswell og Innjord (2015) skriver at sosialt arbeid foregår i et felt preget av kamper og ulike interesser. De har begrepsfestet dilemmaer, krysspress og kamper som foregår og har tatt utgangspunkt i et handlingskompass. De søker å sette ord på noen av de mekanismene som påvirker feltet og har utviklet dette på bakgrunn av analyser av praksiser i danske jobbsentre. Disse sentrene er frontlinjen i den danske arbeidsmarkedspolitikken.

De har funnet fire ulike praksislogikker; en sanksjonsorientert (disiplinerende), en byråkratisk (regelorientert), en patologiserende (stemplende) og en inklusjonsorientert (faciliternde). De

skriver at innenfor den patologiserende praksislogikken forstår man sosial problemer som et utkomme av brukerens svakheter og patologier. I arbeidet innenfor denne praksislogikken står avklaring av brukerens problemkompleks i fokus. Innenfor den byråkratiske praksislogikken er det sosiale arbeidet preget av et fokus på regler og administrative hensyn. Logikken handler om å få flest mulig «saker» gjennom systemet med færrest mulig feil og fokus er på å sikre rettighetene til den enkelte bruker med likhet som fordelingsprinsipp. Innenfor den sanksjonerende praksislogikken er målet å få brukeren ut av det offentlige hjelpesystemet så raskt som mulig. For å sikre dette målet har denne logikken fokus på å anvende kontrollmekanismer og sanksjoner. Innenfor den inklusjonsorienterte praksislogikken er det sosiale arbeidet basert på verdier og prinsipper som ønsker å få frem brukerens stemme, behov og de forutsettingene denne har. Fokuset i logikken ligger på finne langsiktige løsninger som er skreddersydd til den enkelte brukeren og hans eller hennes helhetlige situasjon. Denne siste logikken blir ansett som idealet. Denne praksislogikken stemmer også godt over ens med verdiene om brukermedvirkning innenfor sosialt arbeid.

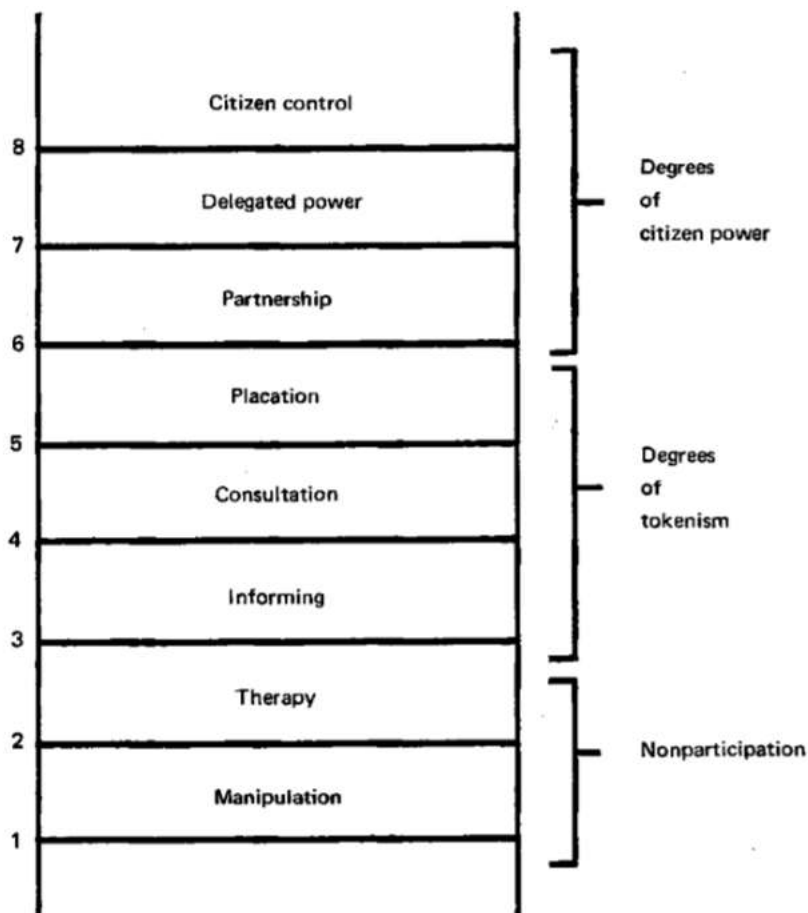
3.6 «A ladder of citizen participation» - et mål på grad av deltakelse

Det at alle borgere deltar i styre av landet er en av grunnsteinene i et demokrati og noe som så godt som alle er enige i (Arnstein, 1969). Hun mener at utfordringen kommer når «de borgerne som ikke har noe» definerer deltakelse som refordeling av makt. Dette resulterer ofte i rasistiske, etniske, ideologiske og politiske opposisjoner. Hun skriver at medborger deltakelse egentlig er et mer presist begrep for borger makt. Det er refordeling av makt som gjør det mulig for de borgerne som ikke har noe, og som er ekskludert fra politiske og økonomiske prosessen, til å bli inkludert i fremtiden. Hun skriver videre at det er en stor forskjell på å gå gjennom et tomt ritual for deltagelse og det å faktisk ha makten som behøves for å kunne påvirke resultatet i prosessen. Hun mener at en skriftliggjøring av åtte ulike nivåer av deltakelse kan være til hjelp for å analysere temaet. Hun mener at denne beskrivelsen kan brukes i forbindelse med flere offentlige etater som møter de borgerne som ikke har noe og som forsøker å bli noe, med nok makt kan de få institusjonen til å reagere på deres synspunkter, behov og ambisjoner.

Nivåene er definert etter mengden deltagerinvolvering. Det første nivået er manipulasjon, det andre er terapi, hvor ingen av disse tilbyr rom for deltakelse. Arnstein (1969) mener dette er nivåer som er konstruert som erstatning for genuin deltakelse. Disse nivåene gjør det mulig

for mennesker med makt å «utdanne» eller «kurere» deltakerne. Det tredje nivået handler om informasjon, mens det fjerde handler om «å ta i betraktning» borgernes meninger. Disse nivåene tillater borgerne å lytte og å si sin mening. Disse to nivåene mangler en sikkerhet i å bli hørt av noen som har makt til å gjøre endringer, samt at det mangler en garanti for gjennomføring av endring av situasjonen. Det femte nivået defineres som deltakelse, noe som gir en høyere grad av symbolsk deltakelse. Dette fordi grunnreglene gir rom for at borgerne kan gi råd, men de med makt beholder retten til å bestemme. Det sjette nivået er partnerskap. Dette nivået kan borgere nå dersom det gis rom for forhandlinger med de som tradisjonelt sitter med makten. Øverst av nivåene finner vi det syvende nivået som omhandler delegert makt og det åttende nivået som er borgerkontroll. Disse siste nivåene fordrer at de borgerne som ikke har noe oppnår flertall i de fora hvor beslutningsprosesser finner sted eller at de har full makt til å lede. Dette er en forenkling, men illustrerer poenget om at det er flere grader av borgerdeltagelse.

Det er svakheter ved denne måten å illustrere deltakelse på, ifølge Arnstein (1969). Hun mener at denne inndeling av «de uten makt» og «de med makt» blir en dikotom inndeling og at disse gruppene ikke vil være så homogene som det er fremstilt her. Innad i gruppene vil det finnes personer eller grupper som har mer eller indre makt i ulike situasjoner og sammenhenger. Makten vil slik være knyttet til ulike roller, posisjoner eller situasjoner. Hun mener allikevel at det er grunnlag for å bruke modellen for å synliggjøre at de uten makt oppfatter makteliten som en ensartet gruppe og at de uten makt føler seg andregjort av denne makteliten. Modellen tar ikke for seg de hindringer som ligger i begge disse gruppene for å oppnå genuin deltakelse. Hos makteliten finner man blant annet rasisme, paternalisme og motstand til refordeling av makt. Hos de som ikke har makt finner vi et fravær av politisk- og sosioøkonomiskinfrastruktur og kunnskapsbase, i tillegg til problemer med å organisere og representere på grunn av likegyldighet, fremmedgjøring og mistro til systemet. Selv om det er skissert opp åtte nivåer vil grensen mellom disse være flytende og en person kan befinne seg på flere ulike nivåer i samhandling med ulike personer.



De åtte nivåene på borgerdeltagelses stigen (Arnstein, 1969).

3.7 Tidligere forskning på området

Jeg vil i dette avsnittet presentere tidligere forskning innenfor området digitalisering og brukermedvirkning. Først vil jeg gi et innblikk i det jeg anser å ha størst likhet med mitt tema før jeg til sist beskriver mer bredt forskningen innenfor området først forskning som er innenfor området brukermedvirkning og deretter innenfor digitale tjenester.

Det er skrevet flere artikler og bøker som baserer seg på forskning rundt temaet når brukere møter NAV i digital drakt. Jeg vil her trekke frem artikkelen, *Nav og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa* (Lundberg & Syltevik, 2017) og boka *NAV – med brukeren i sentrum?* (Lundberg & Syltevik, 2013a), særlig kapittel fire *Den «ene» døren. Møtet med Nav i mottak, telefon og på internett.* (Lundberg & Syltevik, 2013a). Disse tar begge for seg både utfordringer og fordeler for brukerne ved at tjenester fra NAV blir digitale. De peker begge på flere utfordringer med digitaliseringen, både med tanke på reduserte åpningstider, økt bruk av telefontjenester, utfordringene ved å lage digitale løsninger universelle, at digitale løsninger

krever digital kompetanse og kompetanse på lesing og skriving, at dette krever utsyr ikke alle har og at digitalisering innebærer en form for standardisering.

Samtidig peker begge de overnevnte på positive sider som at kontakten med etaten blir enklere for de som behersker kommunikasjonsformen, at det ikke er nødvendig å møte opp på et kontor for å få tilgang til informasjon og søknadsskjemaer, at man kan kommunisere med etaten når og hvor det passer den enkelte og at organisasjonen kan spare ressurser som kan prioriteres til andre formål. Selv om digitalisering av løsninger på den måten fører til et bedre tilbud for de mange som har tilgang til de digitale løsningene, har kompetanse og ferdigheter til å benytte seg av dem, kan samme digitaliseringen føre til et større skille og gjøre det tydeligere hvem som ikke behersker løsningen. Etaten kan dermed i mange tilfeller bli mer utilgjengelig for nettopp de som har det største behovet for hjelp.

Sistnevnte (Lundberg & Syltevik, 2013a) ser også på andre møtearenaer og beskriver at det heller ikke er bare enkelt å møte opp på et kontor og å ha private samtaler i det offentlige rom, eller at man skal motta hjelp til å bruke digitale løsninger i påsyn av andre. På kontoret blir det også tydeligere hvilke ulike roller brukeren og veilederen har, både ved utforming av lokaler med skranker og hvem som bærer nøkkelkort eller sitter med en kølapp og venter. Disse beskrivelsene av både fysiske møter og digitale møter gjør at bildet blir mer nyansert. Selv om digitale løsninger er utfordrende for mange som har behov for NAV sine tjenester betyr ikke dette at det tilbudet som er ved kontorene og de fysiske møtene oppleves som bedre for brukerne. Uansett om møtene mellom brukerne og veilederne i NAV befinner seg digitalt eller i fysiske rom vil det finnes ulike former utfordringer i møtet mellom disse som begge parter må forholde seg til.

I en undersøkelse om hvordan økt digitalisering i NAV påvirker målet om individuell tilpassing av tjenestene er det fokus på veilederne sine erfaringer med å arbeide innenfor rammene av digitale arbeidsverktøy og fagsystemer. Her finner man at de som skal behandle søknader kun møter brukeren over telefon eller gjennom skriftlig dialog og at dette kan påvirke kvaliteten i arbeidet som utføres (Røhnebæk, 2016). Videre hevdes det at veilederne opplever at fagsystemene er med på å kontrollere og detaljstyre hverdagen, og de opplever å stå i dilemma mellom systemene og hensynet til brukeren. Det mener Røhnebæk (2016) kan tolkes som at systemets krav tar bort fokuset på brukeren. Det trenger dermed ikke handle om at systemet er problemet, men rollen systemet har som målstyringsverktøy og måten det

standardiserer arbeidsprosessene på. Hun mener man kan stå i fare for å bruke så mye ressurser på koltrull og dokumentasjon på måloppnåelse at man undergraver kvaliteten i arbeidet. Hun påpeker vider at veilederne ikke er «slaver» av de digitale prosedyrene og rutinene, men at de til stadighet forhandler om de formelle føringene for hvordan arbeidet skal utføres.

I to nyere undersøkelser som har aktivitetsplanen i NAV som tema finner begge undersøkelsene at planen benyttes som et styringsverktøy for avklaringsprosessen (Olesen, 2018; Åsheim, 2018). Åsheim (2018) skriver at dette skjer hovedsakelig ved at alt av aktivitet som er forsøkt skal dokumenteres, heller enn å ha fokus på tiltak som kan bringe brukeren ut i arbeid. Hvorvidt brukerne fant planen nyttig varierte, og hun hevder at årsaken er knyttet muligheter for sanksjoner ved brudd på aktivitetene og at dette kan påvirke brukernes opplevelse av planen. Hun skriver at ved et høyt fokus på plikter og muligheter for sanksjoner vil brukerne kunne oppleve planen som et kontrollmiddel mer enn et verktøy som kan hjelpe dem med å nå sitt mål. Hensikten med planen er en form for myndiggjøring for brukerne, (Olesen, 2018; Åsheim, 2018). Åsheim (2018) skriver at hvilket syn den ansatte har på planen, hvorvidt denne ser på den som noe formelt som må være på plass eller som et verktøy for å bidra til deltagelse, vil påvirke brukeren. Hun trekker frem at når rammene de ansatte arbeider innenfor ikke er tilstrekkelige, vil ikke planen fungere etter hensikten. Olesen (2018) mener at idealet om medbestemmelse i forvaltningen innebærer en forståelse av brukerne som selvstendige, motiverte og fremadrettet, noe som ofte kolliderer med brukernes egen forståelse av sin hverdag. Han legger vekt på at de unge med psykiske problemer ikke motiveres av et slikt kontraktsforhold som aktivitetsplanen innebærer, og at den dermed virker mot sin hensikt.

Flere undersøkelser i NAV tar for seg styring og kontroll. En undersøkelse finner at veilederne i stor grad er arbeids- og styringsrettet, men at de i noen grad er bruker- og forhandlingsorientert. Begge dimisjonene kan opptre samtidig, men ikke alltid (Terum & Jessen, 2015). Bruker- og forhandlingsretting blir dermed å anse som et middel til å gjøre arbeids- og styringsrettingen mer effektiv gjennom ansvarliggjøring og egenaktivitet. Praksisen bli karakterisert som ulike måter å styre på ved å på ulike måter å få brukerne til å adoptere deres mål. De påpeker at dialog kan være en styringsstrategi som de undrer seg over at ikke har en mer sentral plass i veilederrollen. En annen undersøkelse viser at prinsippet i NAV om at de som står lengst unna arbeid skal få mest, gjør at disse svakeste brukergruppene

blir underlagt mest måling og kontroll i ulik form (Øversveen & Forseth, 2018). Til tross for dette er dokumentasjonskravet nødvendig innenfor byråkratiet og kan bidra til å gi brukerne tilgang til tiltak og midler. De finner at de formelle kravene om dokumentasjon som brukerne møter gjør at dette kan komme i veien for selve oppfølgingen.

Det er gjort flere undersøkelser som tar for seg ulike elementer som er viktig for brukervedvirkning særlig innenfor temaet relasjon. I en undersøkelse finner man at bruker/NAV relasjonen er ustabil noe som kommer av den asymmetriske maktrelasjonen som er klientskapende (Lundberg, 2012). Hans undersøkelse viser at mange av brukerne har beskrevet møte med NAV som krevende og at de har måttet lære seg hvordan NAV fungerer. De opplever at det kan være vanskelig å tilegne seg riktig og relevant informasjon, samtidig som de må sette seg inn i plikter og rettigheter og gjøre rede for sine behov. Han skriver også at brukerne har ulik grad av kompetanse, ressurser og forutsetninger for samhandling med NAV. I en annen undersøkelse om brukernes erfaringer med NAV finner man samme ustabilitet i relasjonene (Lundberg & Syltevik, 2013b). Denne ustabiliteten omhandler at relasjonen er personavhengige og stadige saksbehandlerbytter gjør det utfordrende for brukerne å forholde seg til forvaltningssystemet. De finner at brukerne som selv greier å ta initiativ og få i gang prosessen hos NAV er de som har den største tilgangen til muligheten som finnes hos NAV. Selv om enkelte brukere opplever å bli fulgt opp rutinemessig garanterer ikke dette for en reell brukervedvirkning.

En undersøkelse om hva brukere i NAV oppfatter som «hjelpsomme relasjoner» identifiseres i to hovedkategorier som omhandler relasjon og kunnskap. Disse er fordelt på seks temaer som var av betydning for brukerne; valgmulighet, tid, relasjon, gjensidighet, kunnskap og kunnskapsdeling (Natland m.fl., 2019). De skriver at med tanke på relasjon handlet dette om hvordan brukerne opplevde å bli møtt, og særlig fornøyde var de med å oppleve å bli møtt med respekt og at kommunikasjonen var positiv og konstruktiv. Tid ble sett på som viktig når veiledere straks satte i gang med kartlegging og sørge for å behov ble dekket, de ønsket at ting skulle skje raskt når de er klare. Samtidig var det flere som uttrykte at de ikke ønsket å bli «dyttet» inn i tiltak uten at det var gjennomtenkt. Dette ble satt i sammenheng med at brukerne ønsket å ha drøftet ulike valgmuligheter og at de skulle delta i avgjørelsen slik at gjensidighet i relasjonen kunne komme til syne. Med tanke på kunnskap handlet dette om å tilby muligheter, at veilederen måtte ha kunnskap på mange ulike områder både for å kunne bidra til løsninger og kunne kartlegge ressurser og hindringer. Videre handlet det om at

veilederne også måtte arbeide aktivt for å dele denne kunnskapen med brukeren slik at de var godt informert og visste hva de kan forvente.

Den inklusjonsorienterte praksislogikken er den som stemmer best over ens med sosialt arbeids mål, verdier og prinsipper (Caswell & Innjord, 2015; Skjefstad, 2015). Denne praksislogikken har fokus på samarbeid og tillit, og målet er å skreddersy oppfølging og tiltak til den enkelte ut fra brukernes helhetlige behov. I en undersøkelse om inklusjonsorientert praksislogikk, er å finne i NAV, konkluderer Skjefstad (2013) med at man finner elementer av den inklusjonsorienterte praksislogikken i kvalifiseringsprogrammet. Hun finner at brukerne som er preget av lav selvtillit og andre sammensatte problemer får bistand til å komme i arbeid eller aktivitet. De fikk mer innflytelse enn det som er vanlig mange andre tiltak i NAV. Brukerne opplevde anerkjennelse og en økt makt over eget liv, noe som opplevdes som nyttig.

En undersøkelse viser at ansatte i helse- og sosial sektoren bruker mer tid enn i andre yrker på rapportering og dokumentasjon, samtidig som de oftere er misfornøyde med brukervennligheten i verktøyene som anvendes (Torvatn m.fl., 2017). Det at man får brukt mindre tid på sine kjerneoppgaver kan ifølge de ansatte oppleves frustrerende. Dette bekreftes av en annen undersøkelse som viser at veilederne i NAV opplever at det å lære og å mestre IKT er blant de største utfordringen i arbeidet som nyansatt (Øvrelid, 2018). Han skriver at ansatte beskriver IKT-verktøyene som en «tidstyv» som tar mye tid fra brukerkontakt. Til tross for dette sier de ansatte at dette er viktige hjelpeverktøy som er nødvendig i arbeidet. De ansatte føler ifølge ham at de har liten innflytelse på systembetingelsene, slik at det ikke finnes annet alternativ enn å finne måter å mestre disse utfordringene på. Ansatte innenfor helse og sosial ofte er misfornøyde med tempoet og brukervennligheten på verktøyene, noe som gjør at de også kan oppleve større belastning ved å bruke digitale verktøy enn i andre bransjer (Torvatn m.fl., 2017). De skriver videre at de som opplever stress i forbindelse med digitalisering sier at den største stress belastningen kommer i forbindelse med en stadig arbeidsmengde og tidspress. Det å mestre IKT blir oppfattet som et ansvar som er ditt ene og alene. Samtidig oppleves NAV som standardisert og målstyrt av de ansatte, noe som gjør de ansatte sårbare og at fører til gjennomtrekk av faglig kompetanse (Øvrelid, 2018).

Digitale samhandlingsløsninger innenfor helse- og velferdstjenester er ment å løse utfordringer, særlig for å bidra til økt tilgjengelighet av tilbud og tjenester, bidra til å fremme medvirkning og bidra til å spare ressurser slik at flere kan gis tjenester til en lavere pris (Melby m.fl., 2019). Forfatterne har gått gjennom tidligere forskning som har undersøkt konsekvensene ved digitalisering av helse- og velferdstjenester. Det finnes svært lite forskning på området i Norge og studiene som finnes undersøker stort sett samhandlingen mellom helsepersonell. De finner i sin gjennomgang at digitale løsninger kan ha god effekt, men det foreligger lite kunnskap om hvorfor løsningene virker. Enkelte undersøkelser som viste til negative effekter ved slik behandlingsmetode handlet om at de negative effektene på at symptomer ble verre og at behandlingsløpet ble lengere. Det var også undersøkelser som viste til både negative og positive utilsiktede effekter. De konkluderer samtidig med at det er kunnskapshull på feltet og at lite av forskningen på området tar for seg negative effekter eller konsekvenser av å ta i bruk digitale behandlingsmetoder. Samtidig er frafallet fra slike undersøkelser stort og mange ønsker ikke en gang å forsøke. Årsakene til frafallet var at brukerne ikke var fornøyd med løsningen, de var negative til å benytte slik løsning, andre tilbud var så gode at disse var å foretrekke, manglende kompetanse på bruk av utstyr og en generell mistillit til bruk av utstyret som gikk på redsel for sikkerhet, negative bivirkninger og dårligere kommunikasjon.

4 Metode

En metode er en fremgangsmåte eller, en strategi for å løse problemer for å slik komme frem til ny kunnskap (Denscombe, 2017). Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for den metodiske fremgangsmåten jeg har benyttet meg av under denne undersøkelsen. Jeg vil først beskrive forskningsdesignet for min undersøkelse. Jeg går deretter nærmere inn på å beskrive utvalg, kontakt med informantene og hvordan intervju og transkribering ble gjennomført. Jeg beskriver deretter hvordan jeg har gjennomført min analyse før jeg går over til å drøfte reliabilitet og validitet i min undersøkelse. Jeg beskriver de etiske hensynene jeg har vurdert og foretatt underveis i undersøkelsen. Til sist drøfter jeg hvordan det at jeg har forsket i egen organisasjon kan ha påvirket undersøkelsen min.

4.1 Forskningsdesign

«Karakteristisk for kvalitativ forskning er at vi søker en forståelse av sosiale fenomener, enten ved en nær relasjon til informantene ved intervju eller observasjon, eller ved analyser av tekster og visuelle uttrykksformer» (Thagaard, 2009, s. 17). Jeg skal i min undersøkelse finne ut om innføring av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermedvirkning. Jeg fant det derfor hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode og intervju for å finne svar på min problemstilling. Jeg ser at jeg også kunne benyttet meg av kvantitativ metode og spørreundersøkelse, eller mixed methods, ved å justere problemstillingen min, men jeg ville da risikere å ikke få tak i den dybdeinformasjonen som jeg har en særlig interesse av å få frem. Videre ønsket jeg å kunne fokusere på informantenes uttalelser, deres kunnskap, erfaringer og meninger på området. Jeg ønsket at deres dybdekunnskap skulle komme tydelig frem og valgte til slutt å en ren kvalitativ undersøkelse.

Kvalitativ metode kjennetegnes ved at det er ord eller visuelle bilder som er enhetene som skal analyseres. Kvalitativ forskning assosieres ofte med mindre undersøkelser og har ofte et mer holistisk perspektiv. Forskeren er ofte selv mer involvert i datainnsamlingen på en mer direkte måte i kvalitative undersøkelser. Dette krever at denne er mer bevist seg selv og sin rolle i selve forskningen (Denscombe, 2017). Innenfor kvalitativ forskning er målet å finne ut av og forstå hvordan informanten tolker sine omgivelser og hvordan de handler på sine tolkninger (Evers & Boer, 2012). «Kvalitet handler om karakteren eller egenskapene hos noe, [...]». Kvalitativ forskning har derfor som formål å klargjøre et «fenomens» karakter eller

egenskap(er) [...]. Kvalitativ forskning er med andre ord (mer) innholdssøkende, [...]]» (Widerberg, 2001, s. 15).

Denscombe (2017) mener at det er passende med intervju som metode i mindre undersøkelser hvor man er ute etter erfaringer, meninger og følelser. Videre hevder han at intervju passer for å finne ut av mer komplekse spørsmål hvor man ønsker å få en detaljert forståelse for hvordan ting fungerer, hvordan systemer opererer eller hvordan faktorer henger sammen. De gjenfortellinger som informanten forteller om preges av informantens forståelse av det denne har opplevd (Thagaard, 2009). Forståelse og fortolkning er sentrale elementer innenfor hermeneutikk som, derfor en naturlig tilnærming i denne undersøkelsen. Tilnærmingen krever ikke noen bestemt forskningspraksis som gir retningslinjer for fortolkningene (Thagaard, 2009). Jeg har valgt en tematisk analyse som fremgangsmåte fordi den gir mulighet for en fleksibel tilnærming som gjør at man kan kombinere flere ulike teorier og perspektiver (Braun & Clarke, 2006).

4.1.1 Tematisk analyse

«Å analysere er å lete i data etter svar på spørsmål» (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 22). En analyse krever dermed at man stiller spørsmål som man kan finne svar på i de dataene man har samlet inn. Det finnes mange ulike måter å gjøre en analyse på, jeg har valgt å gjøre en tematisk analyse. Den tematiske analysen gir en oppskrift på hvordan man skal gå frem for å analysere dataene for å sikre at analyseprosessen ble grundig og systematisk (Braun & Clarke, 2006).

Jeg har i denne undersøkelsen tatt utgangspunkt i en konkret problemstilling noe som kan vise til en deduktiv karakter, altså at man tester teori i forhold til datamaterialet. Ved en induktiv eller empirinær tilnærming arbeider man fra data mot teori (Thagaard, 2009; Tjora, 2012). De fleste studier kan imidlertid karakteriseres ved at de veksler mellom induktive og deduktive faser slik jeg har gjort i min undersøkelse (Braun & Clarke, 2006; Thagaard, 2009).

I tematisk analyse ser man etter ulike temaer eller grupperinger av data med viktige fellestrekk. «Målet med en tematisk analyse er å gruppere disse «små» svarene i mer generelle kategorier – i temaer – som til sammen svarer på forskningsspørsmålet vårt» (Johannessen m.fl., 2018, s. 279). Min problemstilling søker å finne ut om innføring av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermedvirkning. For å finne ut av dette har jeg laget fire

forskningsspørsmål som samlet skal svare på denne problemstillingen. Jeg har gjort en egen analyse for hver av disse forskningsspørsmålene. I analysen har jeg forsøkt å finne mønstre og/eller avvik i empirien sammenlignet med teorien.

4.1.2 Hermeneutisk tilnærming

Jeg har i denne undersøkelsen valgt en hermeneutisk tilnærming til innsamlet datamateriale hvor formålet er å få innsikt i informantenes erfaringer. «Hermeneutikk fremhever betydningen av å fortolke folks handlinger gjennom å fokusere på et dypere meningsinnhold enn det som er umiddelbart innlysende» (Thagaard, 2009, s. 39). Det legges vekt på at det ikke finnes en sannhet, men at et fenomen kan tolkes på flere nivå.

Denne tolkningslæren bygger på grunnleggende antakelser om at mening skapes, opptrer og kan kun forstås i en kontekst. Videre tar tilnærmingen utgangspunkt i at all tolkning og forståelse er deler som er avhengig av helheten og motsatt. All forståelse bygger på en form for forforståelse og enhver tolkning bygger på visse meninger eller forventinger (Thagaard, 2009; Widerberg, 2001).

I min undersøkelse må jeg videre forholde meg til dobbel hermeneutikk hvor jeg på den ene siden må de forholde seg til en verden som allerede er fortolket av informantene. Jeg kan ikke se bort fra deres egen beskrivelse, oppfatninger av seg selv og situasjonene de beskriver (Gilje & Grimen, 1993; Thagaard, 2009). På den andre siden driver jeg med forskning, og «[...] må rekonstruere de sosiale aktørenes fortolkninger innenfor et samfunnsvitenskapelig språk, ved hjelp av teoretiske begreper» (Gilje & Grimen, 1993, s. 146).

4.2 Fremgangsmåte for innhenting og bearbeiding av data

Fremgangsmåten jeg har valgt for å innhente data er intervju. Å gjøre et kvalitativt intervju innebærer at forskeren benytter seg av samtale i møte med informanter (Widerberg, 2001). Utformingen av et forskningsintervju krever kompetanse om hvordan man lager åpne spørsmål, hvordan bygge opp intervju og hvordan man skaper en relasjon til informanter og lytter til det de forteller (Thagaard, 2009). Før man kommer så langt som til intervjuene skal man komme i kontakt med informanter og i etterkant av intervjuene skal informasjonen omarbeides til en tekst som kan analyseres.

4.2.1 Valg av informanter og rekruttering

Da jeg startet med denne undersøkelsen, hadde jeg en annen problemstilling enn den jeg endte opp med og har presentert i punkt 1.2. For å svare på den tidligere problemstillingen mente jeg at det var nødvendig å intervju personer som kunne uttale seg om temaet på en reflektert måte og de måtte ha særlige kvalifikasjoner eller egenskaper. Dette omtales som et strategisk utvalg (Thagaard, 2009; Tjora, 2012). Jeg var på dette tidspunktet avhengig av at informantene oppfylte noen kriterier for å kunne besvare mine spørsmål. De måtte:

- arbeide med arbeidsrettet oppfølgingsarbeid i NAV
- benytte det nye digitale arbeidsverktøyet i sin hverdag i oppfølgingsarbeid
- ha arbeidet i NAV i en lengere periode innen det nye arbeidsverktøyet ble tatt i bruk
- ha en høyere utdanning innenfor helse-, sosial- eller samfunnsfag.

Det siste kriteriet om utdanningsbakgrunn ble lagt inn med tanke om at informantene da ville ha forståelse av begreper som ut fra en sosialfaglig forståelse kunne omtales som kvalitet. Disse ulike kvalitetsbegrepene viste seg å bli for omfattende og vanskelige både å måle og analysere. Jeg besluttet dermed å endre problemstilling og spisse den i en annen retning. Jeg valgte da å fokusere på brukermedvirkning, noe som jeg er særlig opptatt av.

Da jeg gikk bort fra den tidligere problemstillingen var ikke lengere utdanningskravet til informanten relevant for problemstillingen, men jeg hadde på dette tidspunktet alt gjennomført alle intervjuene. Jeg kunne da valgt å forsøke å rekruttere flere informanter, men vurderte at jeg ikke hadde tilstrekkelig med tid til rådighet på dette tidspunktet. Dette betyr at en rekke potensielle informanter kan ha blitt ekskludert fra utvalget. Jeg vil diskutere hvilke konsekvenser dette kan ha medført for undersøkelsen og resultatet under punktet om validitet og reliabilitet.

Etter tips fra leder i forskningsgruppen SAMPRO sendte jeg en e-post til en kollega i en annen avdeling i NAV som hadde hjulpet dem med å finne informanter. Han kan være å anse som en nøkkelperson som kan bidra til å introdusere mulige informanter (Evers & Boer, 2012). Han sendte ut en forespørsel til ledere og avdelingsledere for å finne ut om det var mulig å gjennomføre undersøkelsen blant deres ansatte. Da han hadde fått svar fra flere ledere sendte han meg en liste over ulike kontorer som hadde sagt ja til dette. Jeg sendte selv e-post til ledere og avdelingsledere hvor jeg fortalte kort om undersøkelsen, la ved intervjugudie og «foreløpig» informasjons- og samtykkeskriv (vedlegg 2). Disse ble videreformidlet til de ansatte ved kontorene. Jeg kan ikke være sikker på at alle potensielle informanter har mottatt

denne e-posten da videresendingen av e-posten min gikk gjennom lederne ved de aktuelle kontorene. De som ønsket å bidra som informanter svarte meg på e-post og det ble avtalte tid med hver enkelt per e-post. Jeg sendte samtidig ut den «endelige» utgaven av informasjons- og samtykkeskrivet som oppfylte vilkårene til NSD (vedlegg 3). Jeg opplevde på dette tidspunktet en utfordring med å få nok informanter og jeg valgte derfor å sende «purre e-post» ett par måneder senere for å rekruttere flere informanter. Denne e-posten var identisk med den første, men inneholdt den «endelige» utgaven av informasjons- og samtykkeskrivet. Denne e-posten ble sent ut til ledere av NAV-kontor hvor jeg i forrige runde ikke hadde rekruttert noen informanter. Tjora (2012) beskriver denne måten å rekruttere informanter på som en innbydelse og skriver at det ikke er uvanlig at man kan måtte komme til å gå en eller flere purrerunder for å rekruttere mange nok informanter.

Hvor mange informanter som er tilstrekkelig kan man ikke gi et antall på, men hovedregelen er at man har nok data når man opplever «metning» (Thagaard, 2009; Tjora, 2012). Metning omtales av disse som når man ikke kommer frem til noen nye synspunkter, man ser et mønster i samtalen eller man kjenner igjen elementer i samtalen. Jeg endte opp med 7 informanter som alle ble intervjuet i løpet av 2019.

4.2.2 Intervju som forskningsmetode

Et intervju kan foretas i ulike former, både en-til-en, i grupper eller fokusgrupper (Denscombe, 2017; Tjora, 2012). Det er både fordeler og bakdeler med disse ulike intervjuformene. Jeg valgte å gjøre en-til-en intervjuer, og beslutningen ble tatt på bakgrunn av flere faktorer:

- en-til-en intervjuer er enklere å arrangere rent praktisk, det er bare to det må passe for samtidig.
- det gjør det lettere å gjennomføre intervjuene over telefon, internett eller i skriftform, noe som også gjør det mulig å holde kostnadene lave og spare tid.
- det er ikke behov for å bruke tid på å sortere ut hvem som sa hva og dermed lettere å transkribere intervjuet i etterkant.
- det er lettere å lose en informant gjennom intervjugudien samtidig som det er enklere å følge opp uttalelser (Denscombe, 2017).

Intervju kan gjennomføres på flere måter både ansikt-til-ansikt, per telefon, over internett og i skriftform. Jeg gjennomførte 1 intervju ansikt- til-ansikt og resterende 6 via Skype. Bruk av

Skype blir som et ansikt- til-ansikt intervju, men man slipper å reise for å møte informanten (Denscombe, 2017). Alle intervjuene ble gjennomført på et sted etter informanten ønske, de intervjuene som ble gjort via Skype tillot at informantene selv kunne bestemme hvor intervjuet fant sted. Siden alle mine intervjuer ble gjort ansikt-til-ansikt gav dette en mulighet til å se informanten slik at jeg kunne observere ansiktsuttrykk, reaksjoner og kroppsspråk. Skype fungerte så å si problemfritt. Jeg opplevde to ganger at forbindelsen ble dårlig slik at jeg mistet små sekunder av det informanten sa, men dette oppdaget også informanten og jeg kan derfor anta det ikke har hatt noen vesentlig påvirkning på dataene som helhet. Et av intervjuene måtte avsluttes noe tidligere enn ønskelig, dette førte til at jeg ikke fikk gått i dybden på det siste temaet. Jeg antar allikevel at dette ikke har hatt noen vesentlig påvirkning på dataene som helhet.

Et intervju kan ha ulike strukturer, enten strukturerte spørsmål, semistrukturerte eller mer ustrukturerte eller temabaserte intervjuer (Denscombe, 2017; Thagaard, 2009). Jeg valgte å lage en intervjugudie som la opp til semistrukturerte intervjuer. Jeg laget en liste med klare spørsmål eller temaer jeg ønsket svar på. I tillegg laget jeg underpunkter til spørsmålene som var mer en huskeliste, dersom informanten selv ikke kom innom disse underpunktene kunne jeg spørre utdypende og mer spesifikt om disse. Samtidig ønsket jeg at det skulle være rom for at informanten selv skulle kunne snakke åpent og fritt. Jeg valgte derfor å ha åpne spørsmål hvor informanten blir oppfordret til å «*fortelle om*».

4.2.3 Gjennomføring av kvalitativt intervju

For å få til et godt intervju bør den som intervjuer være oppmerksom, sensitiv ovenfor informantens følelser, tåle stillhet, kunne fiske etter mer informasjon og be om utdyping, sjekke ut at man har forstått informanten rett og inntar en nøytral eller ikke dømmende holdning (Denscombe, 2017). Jeg er gjennom mitt arbeid som veileder vant med å ha samtaler om temaer som kan være både sensitive og vanskelige, og mange av disse tingene falt meg derfor naturlig. Jeg valgte likevel, etter råd fra min veileder, å gjennomføre to prøveintervjuer før jeg startet med datainnsamlingen. Dette er både en god måte å lære seg å intervju på samtidig som jeg kunne få tilbakemelding på hvordan jeg stilte spørsmålene og få et innblikk i hva slags informasjon jeg ville få av faktiske informanter (Thagaard, 2009). Disse intervjuene ble gjennomført med to kollegaer som hadde sagt seg villig til dette. Jeg benyttet en intervjugudie som jeg hadde laget og skrev ned stikkord under intervjuene,

prøveintervjuene ble ikke tatt opp på lydbånd. Jeg fant ut at jeg manglet noen momenter i intervjugudien og justerte den noe.

Intervjugudien inneholdt tre faser:

- oppvarmingsspørsmål med enkle konkrete spørsmål om utdanning, arbeidsplassen deres med mer
- refleksjonsspørsmål hvor informanten ble oppfordret til å fortelle og gå i dybden på de ulike temaene
- avrundings spørsmål hvor jeg sjekket ut om de ønsket å legge til noe og undersøke om de ønsket sitatsjekk, takket dem for tiden de gav. (Tjora, 2012)

Alle informantene fikk tilsendt intervjugudie i forkant av intervjuet slik at de kunne forberede seg. Da intervjugudien min var noe justert fikk de informasjon om dette, men ingen hadde innvendinger mot endringene. Som nevnt gjennomførte jeg semistrukturerteintervju, noe som gjorde at informantene fikk mulighet til å utbrodere sine erfaringer. Samtidig ble jeg oppmerksom på nye ting jeg selv ikke hadde tenkt på i forkant av intervjuene. Etter det første intervjuet brukte jeg tid på å reflektere og å nøye gjennomgå intervjuet. Dette førte til at jeg fikk laget meg nye stikkord på temaer jeg ville ta opp i resterende av intervjuene.

Alle intervjuene ble tatt opp på lydbånd og varte mellom 40 minutter og 1 time. Jeg avtalte at jeg kunne sende e-post dersom jeg kom på noe jeg lurte på eller noe ble uklart for meg når jeg i etterkant skulle transkribere. Dette var alle informantene positive til, men det ble det ikke behov for dette. Alle lydfile ble slettet etter at transkriberingen var gjennomført.

4.2.4 Transkribering

For at et intervju på lydfile skal kunne anvendes må disse normal gjøres om til skriftlige data, og denne prosessen omtales som transkribering (Denscombe, 2017; Tjora, 2012). Jeg valgte å anonymisere informanten og kontorstedet samt andre elementer som kunne være med på å identifisere informanten underveis i transkriberingen.

Jeg transkriberte intervjuene fortløpende etter at hvert intervju ble gjennomført i starten. Dette gav meg gode muligheter til å bli godt kjent med hvert intervju før neste ble gjennomført og fikk meg også til å tenke over hva jeg ikke hadde spurt om eller fulgt opp i forrige intervju. Dette gav meg rom for refleksjon og læring. De siste intervjuene kom tettere og det ble mindre rom for å transkribering av hvert enkelt intervju før neste ble gjennomført.

Jeg valgte å transkribere hele intervjuet ord for ord, men tok ikke med alle lyder som «ehh» og lignende. Dette ble gjort fordi jeg på forhånd ikke kunne vite sikkert hva som kunne være viktig eller ikke. Faren ved å transkribere en samtale til tekst er at viktige elementer går tapt, som når informanter legger vekt på enkelte ord, viser stort engasjement eller gir andre visuelle ledetråder (Denscombe, 2017; Tjora, 2012). Tjora (2012) skriver at i mindre undersøkelser hvor den som har gjort intervjuene er den samme som transkriberer og siden analyserer dataene er sannsynligheten for at slikt skal gå tapt mindre. Dette fordi man da vil kjenne igjen og minnes samtalen når man leser transkripsjonen. Jeg valgte allikevel å markere slike ting i teksten for å sikre at det ikke skulle gå tapt. Selv om transkriberingen var en tidkrevende prosess følte jeg at jeg kom mye nærmere dataene og at jeg hadde god oversikt over materialet.

På slutten av hvert intervju ble det avtalt med den enkelte informant om de ville ha intervjuet tilsendt i sin helhet etter transkriberingen og om de ønsket sitatsjekk. Denne delen av samtalen skrev jeg kun et sammendrag av. Ingen av informantene ønsket å gjennomgå transkriberte versjonen eller sitatsjekk.

4.3 Analyse og tolkning av data

Slik jeg tidligere har beskrevet har jeg gjort en tematisk analyse og har fulgt «oppskriften» i Johannessen m.fl. (2018) ganske nøye. I grove trekk ble selve analyseprosessen gjort i fire steg. Selv om prosessen ikke var helt lineær, kan den beskrives slik:

- Steg 1: Jeg startet med å lese gjennom alle dataene, intervjuene jeg hadde transkribert, og jeg leste gjennom dem flere ganger for å få en god oversikt over materialet. I denne prosessen noterte jeg ned tanker og idéer jeg fikk underveis.
- Steg 2: Jeg startet med kodingen, og dette gjorde jeg ved å markere det jeg oppfattet som viktige poenger i dataene og som jeg mente svarte på mine forskings spørsmål. Jeg brukte ulike farger når jeg markerte ulike temaer for å lettere finne tilbake til dataene. Dette måtte jeg gjøre i flere omganger og var en tidkrevende prosess.
- Steg 3: Jeg sorterte dataene i overordnede temaer eller kategorier og underkategorier. Jeg laget flere skjemaer hvor jeg sorterte dataene først i mer overordnede kategorier og siden i underkategorier. Det er disse som er det jeg senere vil presentere som funn.
- Steg 4: Til sist i denne analyseprosessen arbeidet jeg med hvordan jeg skulle presentere temaene eller kategoriene og å finne datautdrag.

4.4 Reliabilitet og validitet

«Reliabilitet kan knyttes til spørsmålet om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte» (Thagaard, 2009, s. 198).

Begrepet referer i utgangpunktet til om en annen forsker med samme metode vil komme frem til samme resultat, altså en repliser barhet (Denscombe, 2017; Thagaard, 2009). Flere argumenterer for at en gjentakelse av en kvalitativ studie vil være vanskelig å oppnå (Denscombe, 2017; Thagaard, 2009; Tjora, 2012; Widerberg, 2001). Samtlige påpeker at man likevel kan vise at kvalitativ forskning er pålitelig gjennom å redegjøre grundig for hvordan man har gått frem, og hvorfor. De skriver blant annet at det kan være viktig å diskutere sine valg, drøfte hvordan forskeren som person kan ha påvirket prosessen, reflektere over relasjonen til informantene, kort sagt må forskningsprosjektet være åpent for ettersyn. Jeg har for å sikre reliabilitet i dette kapittel forsøkt å være tydelig på hvilke valg jeg har gjort og med hvilken bakgrunn valgene er tatt. Jeg har også beskrevet fremgangsmåten i prosjektet detaljert. Jeg har videre et eget avsnitt hvor jeg drøfter hvordan det kan ha påvirket undersøkelsen at jeg selv er ansatt i NAV.

Som jeg tidligere beskrev hadde jeg en annen problemstilling frem til noe tid etter at intervjuene var gjennomført. På dette tidspunktet var det etter min oppfatning nødvendig å legge til et kriterium om at informantene hadde en viss utdannelse, altså et strategisk utvalg. Dette har ført til at informanter uten utdanning eller med annen type utdanning enn den etterspurt ikke har fått muligheten til å delta i undersøkelsen. Jeg sendte ut e-post med forespørsel om å delta i undersøkelsen disse ble disse videreformidlet av lederne ved NAV-kontorene. Alle informantene som meldte seg, oppfylte alle kravene til informantene, inkludert utdanningskriteriet. Det kan ha ført til at det er mindre meningsvariasjon i mine data og dette kan ha påvirket resultatet i oppgaven. Det bør også tas i betraktning at svært få informanter meldte seg og at det ikke er noen sikkerhet i at jeg ville fått tak i informanter uten høyere utdanning og med en mer variert utdanningsbakgrunn uten å legge til dette kravet. Dette da det viser seg «[...] at personer med høyere utdanning stort sett er mer villige til å være informanter i kvalitative studier enn personer med lite utdanning.» (Thagaard, 2009, s. 57). Dette blir sett i sammenheng med at de er mere vant med å reflektere rundt egen livssituasjon. Videre er de som deltar i undersøkelser gjerne mennesker som mestrer sin livssituasjon og de har derfor ikke noe imot at en forsker får innsyn (Thagaard, 2009). Da alle mine informanter har høyere utdanning kan dette ha gitt det Thagaard (2009) omtaler som skjjevheter, i mine data. Jeg vil diskutere dette nærmere i konklusjonen.

«Validitet er knyttet til tolkning av data» (Thagaard, 2009, s. 201). Innenfor kvalitativ forskning handler det mer spesifikt om at forskeren med rimelig sannsynlighet kan demonstrere at dataene er nøyaktige og passende i forhold til virkeligheten denne har undersøkt (Denscombe, 2017; Thagaard, 2009). Det er flere ting forskeren kan gjøre for å øke forskningens validitet. Dette kan gjøres ved å undersøke med informantene at de kjenner seg igjen i meninger, synspunkter eller erfaringer de har fortalt om (Denscombe, 2017). Dette har jeg forsøkt å gjøre under intervjuet ved å spørre «forstår jeg deg riktig, du sier at ...» eller «du sa at ..., kan du utdype det?» eller «kan du beskrive ... nærmere». Dette betyr ikke at informanten trenger å være enige i en tolkning gjort av forskeren, da et slikt brudd kan bli problematisk (Thagaard, 2009). Selv om jeg som forsker har forsøkt å gjøre det jeg kan for å forstå informanten kan disse være uenige i mine tolkninger som fremkommer i analysen. Dette kan komme av at de teoretiske perspektivene jeg har valg å belyse deres uttalelser med kan sette uttalelsen i ett nytt lys og tilføre noe de ikke var forberedt på.

Sammenligning av resultater fra andre undersøkelser kan brukes som et argument for validitet (Thagaard, 2009). Selv når resultatene ikke er like kan dette anvendes som begrunnelse så lenge man har gode argumenter for hvorfor det forholder seg slik. Jeg har tidligere i oppgaven presentert tidligere forskning innenfor området og vil i analysen og konklusjonen dra dette inn. Gjennomsiktighet er viktig for å øke forskningens validitet, da man tydeliggjør grunnlaget for fortolkninger ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for konklusjoner man har kommet frem til (Thagaard, 2009). Jeg har i min undersøkelse valgt å tydeliggjøre dette ved å presentere faktiske data, uttalelser og sitater fra informantene, separat fra mine fortolkninger.

Selv om min undersøkelse kun har syv informanter opplevde jeg «metning» som jeg tidligere har omtalt. Dette kan komme av at mine informanter har relativ lik utdanningsbakgrunn, eller at de har ganske lik opplæring, arbeidsoppgaver, rutiner og retningslinjer å forholde seg til. Når det kommer til spørsmålet om overførbarhet i mindre undersøkelser som min, er det diskusjoner rundt dette innenfor fagfeltet. Her er det selve fortolkningen som kan gi grunnlag for overførbarhet (Thagaard, 2009). Spørsmålet blir da om mine tolkninger jeg utvikler innenfor de gitte rammen til mitt prosjekt kan være relevante i andre sammenhenger. Jeg vil hevde at min undersøkelse kan bidra til en mer «generell teoretisk forståelse» for temaet (Thagaard, 2009).

4.5 Etiske hensyn

Det er gitt egne forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. Disse retningslinjene har 46 punkter, jeg vil ikke gjennomgå alle, men ønsker å fokusere på de som jeg har oppfattet som sentrale i mitt prosjekt.

Jeg har gjort mitt beste for å utvise redelighet og nøyaktighet i presentasjonen av forskningens resultater og i vurderingen av andres arbeid slik om talt av Thagaard (2009). Jeg har derfor vært nøye med å beskrive min fremgangsmåte og forsøkt å gjøre forskningsprosessen så gjennomiktig som mulig. Dette innebærer også å referere til kilder slik at jeg ikke bevist eller ubevist skal plagiere andres arbeid.

Jeg har søkt om tillatelse fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) til å behandle personopplysninger. Dette da min undersøkelse gjorde det nødvendig å benytte lydopptak for å sikre at jeg fanget opp all informasjonen informantene delte under intervjuene. Jeg startet prosessen med å rekruttere informanter med det «foreløpige» informasjon- og samtykkeskjemaet (vedlegg 2), dette fikk jeg godkjent med vilkår. Jeg fulgte opp vilkårene ved å revidere informasjons- og samtykkeskjemaet (vedlegg 3) som ble sendt til hver enkelt informant sammen med intervjugudien når jeg avtalte tid for intervju. Jeg hadde imidlertid glemt å laste opp det reviderte samtykkeskjemaet hos NSD, noe som jeg gjorde etter at jeg ble påminnet dette. Kort tid etter kom den endelige godkjenningen. Begge vurderingene fra NSD finnes som vedlegg til denne undersøkelsen (vedlegg 4). Dette ble gjort for å sikre at samtykket var informert og basert på et frivillig ønske om deltagelse. Alle informantene signerte samtykkeskjemaet og sendte dette i retur til meg i forkant av intervjuet. Det var viktig for meg å forholde meg til betingelsene for tillatelsen fra NSD. Dette innbar blant annet at opptakene ble lagret kun på opptaksenheten som var uten nettilkobling, som kun jeg hadde tilgang til. Det transkriberte materialet og øvrige notater var anonymisert og ble lagret i passordbeskyttede filer. Alt materialet ble slettet innenfor angitte fristen i samtykkeskjemaet.

Et viktig etisk prinsipp er å beskytte informantens interesser slik at denne ikke opplever noen negative konsekvenser ved å delta i undersøkelsen (Thagaard, 2009). Å påse at informantene ikke skal komme til skade handlet for min del i hovedsak om kunne gi dem anonymitet. Dette betyr at de ikke skal kunne gjenkjennes av noen som leser denne undersøkelsen og at de dermed ikke skal oppleve noen negative konsekvenser ved deltagelse i undersøkelsen. Alle

informantene er ansatte i organisasjonen med høyere utdanning som har uttalt seg om sine erfaringer fra sitt arbeid. Selv om de er fagfolk som uttaler seg i kraft av sin profesjonelle rolle, i tillegg til at temaene ikke har vært sensitive, er det likevel deres egne erfaringer, tanker og refleksjoner de har betrodd til meg. Det har derfor vært viktig for meg å behandle dataene med respekt.

Det kan oppstå situasjoner der informanter ikke enig i tolkninger av dataene. «I og med at forskeren studerer informantens situasjon utenfra, vil forskerens perspektiv som oftest være forskjellig fra informantens forståelse av sin egen situasjon» (Thagaard, 2009, s. 212). En slik situasjon kan reise etiske utfordringer da dette kan oppfattes provoserende. Jeg har forsøkt å være meget bevisst på at informasjonen informanten har gitt meg skal bli formidlet slik jeg har forstått dem. Under intervjuene var jeg nøye med å sikre felles forståelse. Jeg håper at mine egne erfaringer fra arbeid i samme organisasjon med samme arbeidsoppgaver som informantene gjør at jeg er i stand til å forstå og tolke informantene i deres situasjon. Jeg har drøftet utfordringer knyttet til dette også innledende i kapittelet.

4.6 Å forske i egen organisasjon

Mennesker responderer ulikt ut fra hvem de møter, derfor kan forskerens kjønn, alder, etnisitet samt andre forhold, ha betydning for hvilken og hvor mye informasjon denne får fra informanter (Denscombe, 2017). Tema og problemstilling for min undersøkelse gjør det nødvendig å gjøre undersøkelsen i samme organisasjon som jeg selv er ansatt i. Jeg vil kort drøfte de fordeler og ulemper dette kan ha hatt for forskingsprosessen og resultatene av undersøkelsen.

Det er blitt vanligere innenfor kvalitativ forskning å gjøre undersøkelser i miljøer eller kulturer hvor man som forsker er godt kjent eller selv arbeider. Begrepet «insider» brukes om en slik posisjon, det motsatte omtales som «outsider». Det å være en «insider» betyr at man har en større forståelse for kulturen man undersøker (Bonner & Tolhurst, 2002). Samtidig innebærer det at man kan få utfordringer ved å være så involvert i miljøet en undersøker at man kan miste forskningsperspektivet. Informantene fikk opplyst at jeg arbeider i NAV, samtidig som jeg i møte med dem i intervju situasjonen også hadde en annen rolle som forsker. Dette betyr at jeg under hele undersøkelsen vil ha en dobbeltidentitet i møte med informantene. Dette kan ifølge Unluer (2012) føre til at man kan slite med å balansere rollene som kollega og forsker. Videre at det er svært viktig at forskeren har en særlig bevissthet

rundt de etiske problemstillingene rundt anonymitet samt at forskeren vurderer og tar opp problemstillinger rundt tvang, etterlevelse, og tilgang til privilegert informasjon.

Jeg ble ansatt i NAV høsten 2010, i løpet av disse årene har jeg møtt mange kollegaer i organisasjonen på ulike nasjonale og regionale samlinger, kurs og lignende aktiviteter. Dette gjør at jeg kjente til noen få av informantene fra tidligere gjennom slike arrangementer, men hadde ikke nær kontakt med noen av disse i den forstand at vi ikke arbeidet ved samme lokale NAV-kontor. Dette kan ha vært både positivt og negativt for intervjusituasjonen. Kvaliteten av intervjuet hviler på den tillit som er mellom forsker og informant (Tjora, 2012). Det at jeg selv arbeider i NAV kan ha ført til at informantene har en større tillit til meg, men det kan også ha ført til at de er mer forsiktede med hva de sier. Jeg fikk under intervjuene et inntrykk av at informanten hadde tillit til meg på den måten at de var ærlige og fortalte fritt om sine erfaringer. Informantene fremstod som avslappede, de reflekterte åpent og kritisk både rundt egen praksis og systemets fungering. Ifølge Bonner og Tolhurst (2002) er det å ha en etablert intimitet mellom forskeren og informantene noe som fremmer både det å fortelle og bedømme sannheten.

Jeg har i løpet av mine år i NAV arbeidet med flere ulike arbeidsoppgaver. Blant annet har jeg arbeidet med arbeidsrettet oppfølging av både unge og voksne arbeidssøkere, mottaksarbeid, sosiale saker både med unge og voksne og innenfor et prosjekt som NAV-veileder i videregående skole. Selv om mine daglige arbeidsoppgaver har variert har alle de ulike arbeidsoppgavene hatt oppfølging og brukerkontakt som fellesnevner. Mitt tema og min problemstilling er derfor innenfor et område jeg kjenner godt, noe som både kan være en fordel og by på utfordringer. Den store fordel er at jeg slapp å bruke mye tid og energi på å prøve å forstå det Bonner og Tolhurst (2002) beskriver som «de grunnleggende ting». I mitt tilfelle er dette eksempelvis funksjonene til de mange datasystemene, hva de ulike arbeidsoppgavene innebærer, forståelse av ulike roller og funksjoner. De mener at det å være en insider kan gjøre en mer teoretisk følsom. Samtidig vil jeg som person, min kompetanse og erfaring med å arbeide både med brukere direkte og i NAV ifølge Tjora (2012) bidra til å skape forventinger fra informanten og bidra til å lage rammer for kommunikasjonen. «Blant annet vil en informant kunne forvente at samme kjønn, alder eller livssituasjon hos intervjueren medfører at en kan ta forgitt enkelte typer erfaringer eller synspunkter. Dersom slike erfaringer er et tema for undersøkelsen, må man som intervjuer være spesielt bevisst på å innta en slags naiv posisjon [...]» (Tjora, 2012, s. 110). For å unngå at informantene skulle ta

for gitt at jeg forstod eller viste startet jeg intervjuet med og presiserte underveis når eller dersom det kom opp at, «det er dine erfaringer, tanker og refleksjoner rundet dette jeg ønsker å få vite noe om». Jeg forsøkte også å være nøye med å stille oppfølgingsspørsmål slik at jeg ikke skulle gå glipp av nyanser og ulikheter.

Det er en stor fordel at jeg som insider snakker og forstår det samme insiderspråket, forstå de verdiene som ligger til grunn, får tillatelse til å utføre forskningen, intervjuer og få tilgang til dokumenter. Dette forenkler hele forskningsprosessen (Unluer, 2012). I en organisasjon som NAV har man mange ord og forkortelser som brukes internt og det er slik likt et eget språk man benytter seg av i kontakt med kollegaer og andre som arbeider på samme fagfelt. Man omtaler arbeidsprosesser og fagsystemer og vet på et detaljert nivå hva som omtales uten å måtte bruke tid på inngående forklaringer. Ved å være en insider risikerer man samtidig at man har «blinde flekker» og at dataene og analysen får «skjevheter» (Unluer, 2012). En kan eksempelvis få utfordringer med å gjenkjenne praksismønstre da de kan bli vanskelig å identifisere fordi oppførsel er så kjent at den tas for gitt (Bonner & Tolhurst, 2002). Slike utfordringer kan man møte på en bevisst måte ved at man under datainnsamlingen har så lite fordommer og antakelser som mulig, sjekke opp tolkninger under intervjuene, man kan benytte seg av flere datakilder og metoder for datainnsamling samt å søke ekstern akademisk rådgivning (Unluer, 2012).

Det har vært viktig for meg å være oppmerksom på alle disse mulige utfordringer og fordeler ved å være en insider under hele forskningsprosjektet. Dette for å kunne sikre pålitelig forskning som en «insider» (Unluer, 2012).

5 Empiri og analyse

I dette kapittelet vil jeg presentere det empiriske datamaterialet som jeg har samlet inn gjennom mine intervju. Informanten ble intervjuet om blant annet arbeidserfaring, organisering av arbeidet ved kontoret de arbeider ved, hvordan de arbeidet med oppfølgingsarbeidet før og etter innføring av digital aktivitetsplan, hvordan de arbeider for å få til samarbeid med brukerne, samt hva de har erfart om brukernes egen deltagelse i aktivitetsplanen. For en fullstendig oversikt over spørsmål se intervjutiden, (vedlegg 1). Jeg har sortert dataene ut fra svarene og sammenhengen de kom i. Videre har jeg sortert svarene i ulike kategorier eller temaer som svarer på mine forskningsspørsmål:

1. *Er brukere i dag mer aktive når tjenestetilbudet skal utformes?*
2. *Er noen brukergrupper mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet enn andre?*
3. *Har innføringen av digital aktivitetsplan ført til at brukerne har fått større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet?*
4. *Hva mener veilederne generelt om brukernes medvirkning knyttet til utforming av tjenestetilbudet?*

Jeg vil under hvert av forskningsspørsmålene i korte trekk presentere disse kategoriene eller temaene som mine funn. Jeg vil deretter gå i dybden på disse funnene og komme med eksempler ved å presentere sitater og komme med kommentarer som viser hvordan jeg forstår det informantene forteller om. Jeg vil her også presentere min analyse av disse funnene. I de sammenhenger hvor jeg mener det er relevant har jeg beskrevet arbeidssituasjonen eller andre forhold i sammenhengene med informantens uttalelser. Jeg så eksempelvis at det var tydelige likhetstrekk og tydelige forskjeller ved måten veiledere opplyste å arbeide på. Det handlet om hvilke arbeidsoppgaver de ulike informantene hadde og hvordan arbeidet var organisert ved kontoret. Det var også store forskjeller i antallet brukere som informantene hadde ansvaret for å følge opp. Jeg har illustrert dette i tabellen under.

veileder	antall brukere	Merknad	arbeids- eller ansvarsområde
1	20	#	Under 30 år – alle innsatsgrupper
2	100		Over 30 år – spesielt tilpasset innsats – hovedsakelig AAP
3	30	*	Under 30 år – alle innsatsgrupper
4	-	# *	# Under 30 år – alle innsatsgrupper
5	80		Over 30 år – spesielt tilpasset innsats – hovedsakelig AAP
6	40	*	Under 30 år – spesielt tilpasset og varig innsatsgruppe
7	50	*	Alle arbeidssøkere utenom de med AAP ytelse

- informantene har ikke en portefølje med et gitt antall brukere som følges opp

* andre arbeidsoppgaver i tillegg til oppfølging av brukere.

informantene har en «friere rolle» enn det som er vanlig for veiledere ved et NAV-kontor, men arbeidsoppgavene er å gi informasjon, veiledning og å følge opp brukere.

Jeg vil i konklusjonene komme tilbake til og drøfte min problemstilling: *Har innføring av digital aktivitetsplan ført til økt brukermedvirkning?*

5.1 Er brukerne mer aktive i dag når tjenestetilbudet skal utformes?

Samtlige av informantene forteller at brukerne er aktive når prosessen starter. De deltar i kartlegging av situasjonen, avklarer mål, ønsker og behov og deltar i beslutningen av mål og aktiviteter. En informant uttrykker det slik: «[...] *At man snakker om, at de kommer frem til selv, hva som kan være lurt, hva som kan hjelpe dem. Og noen bruker bare noen samtaler mens for andre tar det flere samtaler, det varierer veldig.*»

En annen informant uttaler: «[...] *sammen med brukeren først og fremst kartlegge behov [...] så bare, bygge relasjoner, skape tillit, og kunne gi rett veiledning for at de skal kunne komme seg videre. [...] avklare og kartlegge og det å bygge veien videre*»

En tredje informant forteller: «[...] *Jeg bruker mye tid i samtale på å kartlegge, hva er hindringen, for de her jeg arbeider med har jo flere hindringer som gjør at de ikke er i arbeid. Jeg bruker planen til å vise hva slags aktiviteter som er nødvendig [...] og ikke minst det her med å bruke planen i forhold til å sette, hva er målet? Det å ansvarlig gjøre brukeren, hvis dette er målet så er dette aktivitetene som skal til. [...]*»

Utsagnene kan forstås som at hele denne prosessen skjer i et samarbeid hvor brukeren er aktiv og at veilederne i dette utvalget har et bevist forhold til brukerens medvirkning i dette arbeidet. De fleste informantene legger vekt på at prosessen med kartlegging, avklaring og beslutning stort sett skjer i møter ansikt-til-ansikt hvor det foregår en kartlegging av brukerens situasjon. Når brukerens behov og ønsker er avklart kan også mål settes, og når målet er avklart er det slik jeg forstår det mer naturlig hva slags aktiviteter som må til for å nå målet. Det er ulikt hvor lang tid denne prosessen tar for hver enkelt bruker. Det kommer frem av informantenes opplysninger at når brukeren har klare mål går prosessen raskere enn i de tilfellene hvor brukeren trenger mer tid og har behov for flere samtaler med veileder, for å komme frem til hva som skal være målet og hva som naturlig er påfølgende aktiviteter for å nå målet.

Informantene forteller at brukeren selv må være aktive ved at de selv må logge seg inn på nav.no og beskrive sitt mål i aktivitetsplanen. Det er også meningen at brukerne skal legge inn aktiviteter i planen. Informantene opplyser at er det ulikt, i hvor stor grad brukerne gjør dette, og en informant forteller: «[...] *Og med mål, hva de ønsker å legge i det. Og der registrerer*

jeg at det er flere som gjør det uoppfordret. Så kan man selvfølgelig diskutere om det de har skrevet der hensiktsmessig eller ikke. Men jeg tenker at, det er det her som er reelt for brukeren [...]»

En annen informant forteller: *«[...] Det registrerer jeg jo både i min egen portefølje og hos andre sin portefølje, at man har en vei å gå i forhold til å legge inn målet i aktivitetsplanen.»*

Flertallet av informantene forteller at selve arbeidet med å legge inn aktivitetene i aktivitetsplanen er det enkelte bruker som skal gjøre selv, men ofte er det veilederne som gjør dette. Noen av aktivitetene har bare de tilgang til å legge inn, de aktivitetene brukerne har tilgang til å legge inn selv er ofte ikke «relevante» og brukerne får også ofte «hjelp» til å legge inn disse av veilederne. En informant forteller: *«Brukeren har ikke de samme tilgangene som oss ansatte. De har kun tilgang til: jobbetten egenaktivitet, jobb jeg har nå og jobb jeg vil søke. Vi har tilgang til å legge inn tiltak som vi søker inn til og medisinsk behandling. Det kan ikke bruker legge inn selv. Så har vi en plikt, jeg er nødt til å legge det inn, slik at det blir riktig registret og da vil man også kunne hake av på at det er avtalt med NAV. [...]»*

Flere av informantene forteller at de legger inn aktiviteter som brukeren har tilgang til å legge inn selv, og en forteller: *«[...] Når møtet var slutt så lette jeg frem jobbene og la dem inn. [...] Noen ganger så gjør de det selv også. Denne gangen så var det fryktelig mange, vi ble enige om at jeg skulle hjelpe ham slik at det ikke ble rot i systemet.»*

En annen informant, uttaler: *«[...] da gjør stort sett jeg det fordi jeg allikevel jobber i planen. Men når det kommer frem senere eller hvis de skal søke jobber eller er jobb så oppfordrer jeg jo absolutt brukeren til å gjøre det. Men også for å få den rette merkelappen på de her aktivitetene, så er det også grunnen til at jeg gjør det. Men jeg kunne helt klart latt brukeren styre mer selv, men det blir nå sånn i alle fall i starten.»*

Informantutsagnene kan forstås slik at brukerne ikke alltid er aktive og skriver inn målet sitt og legge inn aktiviteter i aktivitetsplanen. Dette til tross for at informanten opplyser at de har hatt samtaler med brukeren om hva målet skal være og hvilke aktiviteter de kan legge inn selv. Ikke alle mål brukerne skriver i aktivitetsplanen anses for å være like «hensiktsmessig». Flere av informantene som arbeider med gruppen som har ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP) forteller at mange brukere er svært syke og noen av disse har vansker med å se for seg

å komme tilbake til arbeid. Dermed kan det forstås slik at når målet ikke anses som «hensiktsmessig» av veileder, er dette fordi brukerne i disse tilfellen har andre nedskrevne mål i aktivitetsplanen enn det målet de og veilederen har kommet frem til i samtaler.

Utsagnene om brukernes manglende tilgang til å legge inn aktiviteter kan forstås som at det er systemtekniske begrensninger som hindrer brukerne i å være aktiv ved å legge inn enkelte aktiviteter. De aktivitetene som brukerne ikke har tilgang til er veilederne pliktige å legge inn. Videre forstår jeg det slik at flere av informantene «hjelper» brukerne med å legge inn aktiviteter som brukerne har tilgang til å legge inn selv. Informantene begrunner denne hjelpen med at det var mange stillinger som skulle legges inn, at det ikke skal bli «rot i systemet» eller at de skal få «rett merkelapp» på aktivitetene. Utsagnene om informantenes hjelp med å legge inn aktiviteter forstås som at informantene mener at brukerne ikke har kompetanse til å legge inn mål og aktiviteter på korrekt måte selv. Informantenes utsag om «hjelp» med å legge inn aktiviteter kan også forstås ut fra veiledernes arbeidsvaner, dette kom det flere uttalelser fra informantene om. En informant mener at «[...] vi som veiledere er vant til å eie brukerens plan fra gammelt [...]» En annen informant uttaler: «Det synes jeg NAV har vært altfor dårlig på. [...] Tatt veldig mye ansvar, som brukeren kunne ha hatt selv. [...]» Disse utsagnene støtter antagelsen om at veilederne fortsatt tar ansvaret for å legge inn aktiviteter i planen fordi de er vant med å ta ansvaret for disse arbeidsoppgavene. Samtidig kan dette forstås som at veilederne fratrukker brukerne en mulighet til å være aktiv ved å gjøre dette for brukerne. Det kan også tenkes at ikke alle brukerne har forståelsen eller kompetansen som er nødvendig for å være aktive ved å legge inn sitt mål og aktiviteter. En slik situasjon kan komme av manglende tilgang til den digitale aktivitetsplanen eller for lite eller manglende informasjon og/eller veiledning i bruk av aktivitetsplanen.

De kommer tydelig frem at informantene mener at aktivitetsnivået til brukerne er langt høyere når det kommer til bruk av dialogen i aktivitetsplanen, slik en informant sier: «[...] Når folk oppdager den der direkte «hot line» [dialogen] inn til meg gjennom aktivitetsplanen, oj, oj, oj. Det er veldig, veldig mye spørsmål. [...]»

En informant uttaler: «Syns de fleste ikke kjenner til aktivitetsplanen, men de fleste har vært inne og skrevet eller lest beskjed, opplever jeg. [...] Jeg vil absolutt si at det [aktivitetsnivået] har økt. Men at det er 100% det er det ikke, men dit tror jeg ikke at vi kommer uansett. Det er vel kanskje ikke det som er målet heller. Men absolutt at det har økt. Og det tenker jeg at har

med tilgjengelighet å gjøre. At vi veiledere er tilgjengelig på den digitale siden med å kunne skrive beskjeder. [...]»

Denne langt høyere aktiviteten i dialogen i aktivitetsplanen må forstås ut fra flere forhold. Informanten i dette utvalget opplyser at de bruker dialogen meget aktivt selv når de skal følge opp aktiviteter eller avklare ting med brukeren. Når brukerne mottar disse dialogmeldingene varsles de vis SMS om beskjeden fra veilederen. Dialogen krever ikke at begge parter er tilgjengelig på samme tid for at kommunikasjonen skal kunne foregå. Dialogen gir også brukerne tilgang til å kommunisere skriftlig og direkte med deres veileder og dette er en tilgang som har vært begrenset tidligere. Tidligere måtte brukerne møte opp ved NAV kontoret, ringe inn eller sende melding via NAV Kontaktsenter, eller sende brev/e-post. Den høye aktiviteten til brukerne i dialogen må dermed forstås ut fra sammenhengen både med økt tilgjengelighet til sin veileder, at brukerne varsles om beskjeder og ut fra veiledernes høye aktivitet i dialogen.

Den relativt høye aktiviteten i møter og dialogen gir tydelige signaler om at brukerne er mer aktive i den generelle kommunikasjonen rundt utformingen og oppfølgingen av tjenestetilbudet. Det kommer frem i undersøkelsen at informantene mener dialogen som kommunikasjonsform øker tilgjengeligheten mellom partene og dermed også muligheten til aktiv deltagelse i utformingen og oppfølgingen av tjenestetilbudet.

Informantenes utsagn om langt lavere bruk av selve aktivitetsplanen til å legge inn mål og aktiviteter kan forstås som at brukerne mangler de ressurser som kreves, og dette kan hemme deres muligheter til å være aktive i deler av utformingen av tjenestetilbudet. Dette kan ha også ha sammenheng med at brukerne får for lite eller manglende informasjon og/eller veiledning samtidig som det antydes at veilederne ikke har lagt om arbeidsvanene sine etter at brukerne selv fikk tilgang til aktivitetsplanen. Det kommer frem av undersøkelsen at flertallet av informantene mener at de kan bli bedre både på å gi informasjon og veiledning til brukerne. Her kommer det også informasjon fra enkelte veiledere om travle dager med harde prioriteringer som forklaring på dette. Samtidig etterlyser flere av veilederne i utvalget at brukerne selv tar initiativ til å utforske aktivitetsplanen og undersøker hvilke muligheter de har.

De systemtekniske begrensingene forteller informantene at hindrer brukernes tilgang til enkelte aktiviteter. Dette oppfatter jeg som begrensende for brukerne mulighet til å være aktiv i utformingen av tjenestetilbudet. Flere av informantene tar til orde for at systemet bør legge opp til at brukerne får større tilgang til flere av aktivitetene slik at de selv kan styre aktivitetene. Dette kan forstås som at veilederne er positive til og ønsker at brukerne skal få mulighet til å være mer aktive. Det kan imidlertid være utfordringer ved dette særlig for de brukerne som med bakgrunn i ulik ressursmangel ikke kan legge inn aktiviteter selv.

Denne økningen i brukernes aktivitet kan handle om tilgjengelighet som ifølge Lipsky (2010) sin beskrivelse om at økt tilgjengelighet til offentlige tjenester og informasjon om tjenestene, vil øke etterspørselen etter tjenestene. Den økte tilgjengeligheten er også noe som Lundberg og Syltevik (2013a, 2017) omtaler som fordeler med digitaliseringen. Informanten opplever denne økte etterspørselen gjennom en stor strøm av spørsmål rettet til dem. Videre kan informantenes hjelp til brukere med aktiviteter forklares med at informantene har fortsatt med å arbeide innenfor sine tidligere utviklede rutiner og praksiser, fra den tiden da bare veilederne hadde tilgang til aktivitetsplanen. Dette kan ses på som en form for vane hvor veilederne er opptatt av at det skal være en aktivitet i planen. Det kommer også frem at noen av informantene har travle dager og må gjøre harde prioriteringer, og denne ressursmangelen kan ifølge Lipsky (2010) forklare den lave standarden i arbeidet rundt informasjon og veiledning. En slik travel hverdag kan ifølge Lipsky (2010) også føre til standardisering på den måten at aktivitetene ikke er tilpasset hver enkelt bruker. Blant informantenes uttalelser finner jeg at flere ikke har særlig mye informasjon om den medisinske behandlingen brukeren er i og at brukere som ikke helt vet hva de vil eller skal i livet, ofte blir søkt inn i avklarende tiltak. Dette kan forstås som en standardisering hvor veilederne rutinemessig gir en lik behandling til samme brukere i samme behovsgruppe. Dette er noe både Lundberg og Syltevik (2013a, 2017); Røhnebæk (2016) anser som utfordringer ved den økende digitaliseringen i offentlig sektor. Samtidig kan ressursmangelen enkelte av informantene forteller om føre til utfordringer når det kommer til å avdekke hvilke brukere som har ressurser til å legge inn mål og aktiviteter selv og hvilke som trenger mer informasjon og veiledning i bruk av aktivitetsplanen. Veilederne vil også kunne mangle ressurser til å gi denne nødvendige informasjonen og veiledningen til de brukerne som har behov for dette og til å endre sine rutiner og praksis slik at de er tilpasset den nye digitale aktivitetsplanen. Dette kan i sin tur gi utslag på det Lipsky (2010) omtaler som kvaliteten i arbeidet.

Flertallet av informantene er tydelige på at den nye måten å arbeide på med digitale verktøy har gjort måten deres å arbeide på mer effektiv. Den har spart dem tid med tanke på mye av papirarbeidet de slipper når aktivitetsplanen er blitt digital. Dette er også målet med kostnadseffektiviteten som NPM-reformer i det offentlige i Norge legger opp til (Rønning, 2011). Samtidig skal NPM-modeller sørge for et friere brukervalg, noe som er synlig i den digitale aktivitetsplanen som legger opp til at brukerne selv kan velge kommunikasjonskanal. Det er likevel ikke fullt så enkelt når det kommer til aktiviteter og mål. Brukerne kan fritt legge inn mål og enkelte aktiviteter. Restriksjonen når det kommer til aktiviteter er nødvendig fordi det ikke er mulig med frie brukervalg i NAV (Rønning, 2000, 2011). Dette da veilederne skal sikre rett fordeling av goder og ta faglig gode og kompetente beslutninger om bruk av ressurser. Dette kommer til uttrykk når flere av informantene forteller om lite «hensiktsmessige» mål og veiledning av brukere når det kommer til aktiviteter. Informantene legger vekt på at det er målet brukerne og NAV blir enige om og ikke minst behovet til brukeren som gir tilgang til ulike tjenester og ytelser, ikke ønsker alene. Det kan være med på å forklare hvorfor brukerne er mer aktive i møtene og dialogen hvor de kan uttale seg mer fritt, mens de er mindre aktive i utforming av mål og aktiviteter i aktivitetsplanen fordi dette er regulert av veilederens faglige vurderinger av brukernes behov. Samtidig kan ressursmangelen enkelte informanter forteller om føre til ovenfornevnte standardisering. Høiland og Willumsen (2015) mener at standardisering fører til mindre mulighet for individuelle tilpassinger og skreddersøm. En av informantene forteller om at hun ikke har kapasitet til å følge opp brukere i praksis hos arbeidsgivere, dermed søker hun dem inn i ulike tiltak hos tiltaksbedrifter isteden. Disse tiltakene er konkurranseutsatt, og det er derfor en viss fare for at disse er mer standardiserte slik Rønning (2011); Skjefstad (2013) hevder.

Forklaringen på hvorfor flere av informantene i utvalget opplever god respons fra brukerne ved bruk av dialogen kan ligge i nettopp det at den er mer eller mindre synkron, avhengig av hvor raskt bruker og veileder responderer på dialogmeldinger. Denne måten å kommunisere på gir mulighet til å raskt kunne avklare ting samtidig som man er tilgjengelighet på egne premisser. Dette gir også rom for refleksjon før man svarer og kan redusere maktbalansen (Sletteland, 2014). Særlig de to første punktene er informantene tydelige på at er viktige for dem. Den elektroniske kommunikasjonsformen gir dem mulighet til å ta tak i spørsmål raskt, men når det passer og de kan sjekke opp ulike ting før de gir en tilbakemelding. Samtidig er noen få av informantene opptatt av sistnevnte med utjevning av maktforholdet og de tror dette kan ha stor betydning for brukerne i kommunikasjonen med dem. Flere av informantene

opplyser på at det er viktig for dem å fortsatt ha det første møtet med brukerne ansikt-til-ansikt slik at de kan sikre forståelse av brukernes meninger gjennom det Sletteland (2014) omtaler som non-verbal kommunikasjon. Stemmer det brukeren sier over ens med det brukeren uttrykker uten ord? Kanskje nettopp derfor fremkommer det ikke at informantene i dette utvalget selv opplever utfordringen som beskrives av (Røhnebæk, 2016) med «systembyråkrati» ved digitalisering av offentlige tjenester. «Systembyråkratiet» omhandler tjenester som kun er regulert gjennom digitale tjenester. Det kan tenkes at det er mer dokumentasjonen av mål og aktiviteter som lider under det Røhnebæk (2016) omtaler som «skjermbyråkrati» og standardiseringen dette fører med seg. Det kan antas når informantene sier at brukerne ikke har tilgang til alle aktiviteter, og de aktivitetene de har tilgang til er definert på en standardisert måte og ikke er aktuelle for mange av brukerne. Det fremstår likevel som om informantene mener at de klarer å ta hensyn til brukernes individuelle behov gjennom sitt bruk av skjønn i beslutningsprosessene, selv om dette kanskje ikke kommer frem i selve aktivitetsplanen fordi planen har få og standardiserte valg i malen.

Dersom man anvender terskelteorien for å forklare den økte deltagelsen i samtaler og bruk av dialogen kan det forstås at terskel, kø og skranke og tilhørende regelsett ikke har skapt særlig store barrierer for flertallet av brukere. Bleiklie m.fl. (1997); Thorsvik (2003) beskriver terskel som sortering av de som er kvalifisert til å søke på godene og at adgangsregler bestemmer om brukeren er i en kategori som gir tilgang til godet. Mens kø angir rekkefølgen for å få sin sak behandlet mens prioriteringsregelen bestemmer måten køen skal avvikles på. Skranke refererer til samhandlingen med og fordelingen av godene som skjer her. Det er skrankereglene som bestemmer hvordan samhandlingen med bruker skal være og hvordan fordelingen godene skal foregå. Skranken og reglene her utgjør ulike barrierer som blir særlig synlig for brukere som ikke har ressurser eller kompetanse til å anvende den digitale løsningen. De brukerne som derimot har tilgang, ressurser og kompetanse til å anvende de digitale verktøyene, vil få tilgang til å komme over terskelen og kan søke på godene, komme inn i køen og ha mulighet for samhandling med veileder i større grad enn de brukerne som besitter færre ressurser. Ut fra teorien kan det se ut som at det er ved skranken og i samhandlingen at utfordringene oppstår. Det kan ut fra informantenes uttalelser forstås slik at brukerne mester skrankereglene som gjelder for samtaler og dialogen, mens det større usikkerhet knyttet skrankereglene når det kommer til å legge inn mål og aktiviteter. Det kan fremstå som at både brukerne og veilederne er usikre på når brukerne skal legge inn ting selv og hvilke av brukerne som skal gjøre dette. Videre kan det ut fra informantenes utsagn synes

å være utfordrende for noen av informantene å følge de nye reglene som fulgte med den digitale aktivitetsplanen. Dette da de vet sikkert at brukerne kan legge inn aktiviteter, men ender opp med å hjelpe brukeren.

Dersom man skal forsøke å forstå brukernes aktive deltakelse i dialog og samtale og samtidig forstå den lavere deltakelse i bruk av aktivitetsplan for beskrivelse av mål og aktiviteter kan man anvende det Caswell og Innjord (2015) beskriver som ulike praksislogikker. Det kan gjennom deres beskrivelser av de ulike praksislogikkene forstås slik at dialog og samtale slik det beskrives av informantene er mest lik den inklusjonsorienterte praksislogikken. Denne logikken har fokus på verdier og prinsipper som skal fremme brukerens stemme, behov og forutsetninger hvor løsninger skreddersys for den enkelte bruker. Innenfor denne praksislogikken er det også viktig at man tenker langsiktig og helhetlig i de beslutninger som tas (Caswell & Innjord, 2015). En slik praksislogikk har (Skjefstad, 2013) tidligere funnet elementer av i kvalifiseringsprogrammet i NAV hvor brukere med sammensatte problemer får hjelp til å komme ut i arbeid. Delen som omhandler bruk av aktivitetsplanen for å beskrive mål og legge inn aktiviteter har flere likhetstrekk med den byråkratiske praksislogikken. Denne logikken har mer fokus på regler og administrative hensyn, hvor det er viktig å gjøre ting rett og ivareta brukerens rettigheter (Caswell & Innjord, 2015). En slik byråkratisk praksislogikk kan ifølge undersøkelsen til Åsheim (2018) føre til at brukerne opplever mer fokus på dokumentasjon og kontroll en faktisk hjelp. Dette kan påvirke deres deltagelse dersom de oppfatter noe som mer kontroll en hjelp.

Informantene har i denne undersøkelsen vært tydelige på at brukerne generelt er mer aktive i dag når tjenestetilbudet skal utformes. Denne aktiviteten kan gjennom Arnstein (1969) sine ulike nivåer av deltagelse måles. Ved å ta tak i informantene sine uttalelser om hvordan prosessen med utforming av tjenestetilbudet foregår, kan man se at brukerne deltar på et sted mellom femte og sjette nivå. Femte nivå er når brukeren blir lyttet til og kan si sin mening og komme med råd, mens sjette nivået er partnerskap hvor det gis rom for forhandlinger. For begge disse nivåene er det veilederen i sin rolle som forvalter av offentlige goder som sitter med den reelle makten til å bestemme over tilgangen til de aktiviteter som styres av informantene. Man kan også si at de brukerne som legger inn mål og aktiviteter selv i sin aktivitetsplan delvis har oppnådd deltakelse på det syvende nivået hvor makt er delegert til den enkelte. De brukerne som har ressurser til å legge inn mål og aktiviteter selv kan sies å ha oppnådd dette nivået gjennom å styre aktivitetsplanen selv. Innenfor offentlig forvaltning slik

velferdsstaten er bygget opp med regler som regulerer tildeling av goder vil det ikke være mulig for brukerne å nå de høyeste nivået som er full kontroll.

5.2 Er noen brukergrupper mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet enn andre?

Informantene var klare på at de aller fleste brukerne er aktive i samtalen de har med dem. Jeg har derfor i denne delen valgt å kun fokusere på den delen som omhandler selve aktivitetsplanen. Her oppgav informantene at det var varierende i hvor stor grad brukerne var deltakende, flere opplevde at få brukere anvendte planen. Selv om informantene mener at graden av brukernes aktivitet, er veldig individuelt har de sagt litt om fellestrekk for de brukerne som er mer aktive, og en forteller: *«[...] Brukere med angstproblematikk foretrekker ofte å kunne skrive, eller de har ofte utfordringer med å møte opp og kanskje ta telefon og stå i telefon kø. Så jeg tror absolutt at den brukergruppen har det lettere for å være å være mer aktiv.»*

En annen informant sier: *«Jeg ser helt klart at det er de brukerne som er litt mer ressurssterk, som evner å gjøre det. Den som har vært i jobb, har utdanning, har mere erfaring, er litt mere robust, har hatt eller har tilknytning til arbeidsmarkedet og er litt mer sånn sjef i egen sak da. Det er de som bruker aktivitetsplanen.»*

En tredje informant uttaler: *«I de tilfellene at jeg har sett at noen har brukt det litt sånn aktivt, da har de vært i en fase hvor de er på slutten av et utdanningsløp og skal begynne å søke jobber. Og da har jeg gitt beskjed om at de må legge inn hva de søker på. Det må vises spor av, den biten. Så det er den gruppen til nå som jeg har sett har brukt den litt aktivt. Som har vært, er på tur, ganske nært arbeid.»*

Informantene forteller at brukerne som er mer aktive er «nærmere arbeid» eller «ressurssterke», og flere informanter trekker også frem at bruker som «sliter med å møte» er mer aktive i den digitale løsningen. Dette kan forstås slik at disse brukerne har de ressursene som kreves for å delta i den digitale aktivitetsplanen og at denne løsningen er å foretrekke også av årsaker som har med forhold hos brukeren å gjøre, som hos gruppen med angst.

I tillegg til disse gruppene er det andre fellestrekk blant de brukerne som ikke bruker planen eller bruker den i meget liten grad. En informant forteller: *«[...] Jeg arbeider jo med ungdom*

under 21 og da særlig de som har sluttet på videregående og jeg vi jo ikke tro at de er så ensartet som gruppe at det ikke er fellestrekk med de andre jobbsøkerne som vi har. Men de bruker det [aktivitetsplanen] i alle fall relativt lite. Noen er flinke [...]»

En informant uttaler: *«De som er litt opp i årene som ikke er så vant til den digitale verden, som kanskje må ha hjelp for å komme seg inn og den der biten. Er nå min erfaring. Og unge veldig psykisk syke som man kanskje generelt sliter med å komme i kontakt med. [...]»*

En av informantene forteller: *«Det er vel bakgrunn og den helseproblematikken. Standard er jo at rusmisbrukere for eksempel ikke er så veldig aktive, men også brukere uten fast bosted eller i midlertidig bolig.»*

En annen informant sier: *«[...] De her som har litt eller ingen arbeidserfaring, avbrutt skole, sykdom, de kanskje, i større grad definerer det som vår plan og ikke som sin egen. De distanserer seg selv litt ifra det.»*

Informantene forteller at disse som ikke bruker aktivitetsplanen eller bruker den i liten grad er «de yngste» og «de eldste» og de som generelt har liten erfaring og kompetanse i digital dialog med offentlige tjenester. Flere av informantene har også fortalt at de brukerne som har utfordringer med lesing og/eller skriving eller generelt har lite digital kompetanse bruker de digitale løsningene i liten grad. I tillegg til dette er det enkelte som ikke får tilgang til løsningen med bakgrunn i egne fysiske og/eller psykiske begrensninger eller fordi det kreves innlogging med Bank ID. Det kan dermed forstås som at disse brukerne på ulike måter mangler de ressursene som kreves for å kunne bruke den digitale aktivitetsplanen. De brukerne som av ulike årsaker ikke har tilgang eller mangler ressurser for å bruke den digitale aktivitetsplanen, skal i utgangpunktet ikke ha mindre innflytelse i utformingen av tjenestetilbudet enn de som er digitale. Informantene er tydelige på at de forsøker å avdekke slike ting gjennom kartlegging og tar dette i betraktning når de vurderer brukernes behov. Disse brukerne blir fulgt opp gjennom møter og telefon eller gjennom kontakt med verge eller andre med fullmakt. En informant reflekterer rundt dette og sier at det kan ta noe tid før de oppdager at brukere ikke er digitale da møteinnkallinger blir sendt ut via aktivitetsplanen. Dermed kan prosessen hos NAV komme i gang senere enn hos digitale brukere. Denne informanten påpeker også at disse brukerne vil kunne få en dårligere oversikt over og mangle innsikt i møter, referater og aktiviteter som alt sammen ligger i den digitale aktivitetsplanen.

Empirien viser at informantene i dette utvalget opplever at de brukerne som er mer ressurssterke, er de som er mest aktive i utformingen av tjenestetilbudet i den digitale aktivitetsplanen. Empirien viser at de som mangler ressursene til å bruke den digitale aktivitetsplanen er de som ikke bruker den eller bruker den i liten grad. Samtidig kommer det frem at informantene i dette utvalget også her er opptatt av å ivareta brukernes rettigheter til å delta i utformingen av tjenestetilbudet selv om de ikke skulle ha ressurser til å delta i den digitale løsningen.

Det at enkelte brukergrupper er mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet i den digitale aktivitetsplanen handler om at disse har ressurser som gjør at den digitale aktivitetsplanen er mer tilgjengelig for dem. Ifølge Lipsky (2010) sin beskrivelse handler den økte tilgjengeligheten i dette tilfellet om hvordan tjenesten tilbys, i dette tilfellet over internett. Dermed er tjeneste tilgjengelig hvor som helt og når som helst slik Sletteland (2014) beskriver at fordelene er med asynkrone kommunikasjonsformer. Enkelte informanter sier at de brukerne som klarer seg med kontakt gjennom dialog og har ressurser til å bruke den digitale aktivitetsplanen gir rom til at de kan bruke mer tid på de brukerne som trenger mer fra dem. Dette gjør at det er enklere for veilederne å prioritere ressursene i en situasjon hvor tid er en mangelvare slik Lipsky (2010) beskriver at ikke er uvanlig innenfor offentlig sektor. De brukerne som mangler de ressursene som er nødvendig for å kunne benytte de digitale tjenestene kan dermed ende opp med å få like gode eller bedre tjenester. Da de har flere møter med sin veileder hvor kvaliteten i kommunikasjonen blir bedre ut fra Sletteland (2014) sin påstand om at non-verbal kommunikasjon gir mer informasjon. Denne økte mengden av tid som brukes på disse brukerne og ekstra informasjon som mottas gjør at de ansatte ifølge Lipsky (2010) beskriver har bedre forutsetninger for å utføre arbeidet etter en høyere standard. Selv om forutsetningen er tilstede for at veilederne kan gjøre et arbeid av bedre kvalitet er det ikke ensbetydende med at dette er en realitet. Dette må ses i sammenheng med at de ressursvake brukerne kan ha mer sammensatte utfordringer som kan være mer tidkrevende både å kartlegge, avklare og komme til beslutninger rundt.

De brukerne som har ressurser til å bruke den digitale aktivitetsplanen vil i større grad kunne møte utfordringene som Røhnebæk (2016) beskriver i «systembyråkratiet» og «skjermbyråkratiet». Dette da disse brukernes kommunikasjon med sin veileder, ifølge flertallet av informantene, stort sett kommuniserer uten å møtes. Manglende fysiske møter

med brukerne føre til at veilederne er mindre kjent med brukernes behov og dermed ikke har muligheter til å ta slike forhold i betraktning. En slik form for kommunikasjon kan dermed gi utslag i at veilederne i større grad lar seg styre av de malene i fagsystemene som kan undergrave deres faglige vurderinger.

Informantene er tydelige på at enkelte mer ressurssterke brukergrupper er mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet i den digitale aktivitetsplanen. Dette gjør at disse brukerne selv gjør mye av det arbeidet med å dokumentere sin aktivitet som veilederne selv må gjøre for de brukerne som ikke bruker den digitale aktivitetsplanen. Dette kan gjøre at de gruppene som ikke bruker den digitale aktivitetsplanen eller bruker den lite opplever veilederne som mer byråkratiske og kontrollerende enn de mer ressurssterke brukere. Den byråkratiske praksisen beskrevet av Caswell og Innjord (2015) handler som tidligere vist at man har et fokus på saksadministrasjon, i overføring til dette tilfellet et fokus på å få dokumentere aktiviteter i planen. En slik antagelse bekreftes av undersøkelsen til Åsheim (2018) som beskriver at dette fokuset på dokumentasjon oppleves som kontroll, en kontroll som i mangel på adekvat respons kan resultere i sanksjoner. Undersøkelsen til Øversveen og Forseth (2018) viser også at det er de svakeste gruppene som i størst grad er underlagt måling og kontroll. Dette er den samme gruppen som i liten eller ingen grad bruker aktivitetsplanen og dermed blir nødet til å være i kontakt med sin veileder for å få dokumentert sin aktivitet.

Informantene er tydelige på at de brukergruppene som ikke er digitale skal ha like gode tjenester som de som ikke er digitale. Ved bruk av terskelteorien kan man se at dette ikke er tilfelle nettopp fordi det for de brukerne med minst ressurser som vil møte et eget sett med terskel, kø og skranke og tilhørende regelsett (Bleiklie m.fl., 1997; Thorsvik, 2003) i sine møter med NAV-kontoret og veileder. Disse barrierene vil for den gruppen som mangler ressurser være mer krevende å møte. Lundberg (2012) beskriver at brukerne opplever det som krevende å tilegne seg riktig og relevant informasjon samtidig som de må sette seg inn i rettigheter og plikter. Terskelen som angir om brukeren er kvalifisert for godet styres av adgangsregelen som igjen bestemmer om brukeren er innenfor en kategori som gir tilgang til godet. For å finne ut av dette kreves det informasjon om rettigheter, en informasjon som er mindre tilgjengelig for brukere som ikke selv kan lese seg opp på temaet på nav.no. Det samme gjelder for køen av saksbehandling som styres av prioriteringsregelen, og vi ser at også her er informasjon viktig for å vite om man har rett til høyere prioritering. Når det kommer til skrankeperspektivet (samhandlingen mellom bruker og veileder, hvor godet blir

fordelt), er det skrankereglene som bestemmer hvordan samhandlinger skal være og hvordan fordelingen av godet skal foregå. Her kan det i tillegg til mangel på informasjon om rettigheter oppstå utfordringer med mangel på informasjon om plikter som følger med godet. En ekstra utfordring for brukere som ikke er digitale er at de i større grad er avhengig av sin hukommelse fordi de får informasjonen muntlig fra veileder Sletteland (2014) beskriver dette som en av de største fordelene med skriftlig kommunikasjon. Den skriftlige informasjonen i form av møterefater, planlagte møter og aktiviteter har disse brukerne i mindre grad tilgang til. Et stykke papir er også enklere å miste eller rote bort.

Informantene har i denne undersøkelsen sagt at den mer ressurssterke brukergruppen generelt er mer aktive når tjenestetilbudet skal utformes i aktivitetsplanen. Det at enkelte grupper er mer aktive gir dem gjennom Arnstein (1969) sine mål på nivå av deltagelse mulighet til å komme høyere opp skalaen og dette gir dem dermed mer makt til å komme i en posisjon hvor de kan forhandle eller anvende den delegerede makten til å bestemme egne mål og aktiviteter. Det vil da kunne tenkes at disse brukerne er i en bedre posisjon til å endre sin situasjon enn de som har mindre ressurser til å komme seg på et slikt nivå. Dette kan skape ett større skille mellom de brukerne som er digitale og de som ikke er det, slik Lundberg og Syltevik (2013a, 2017) skisserer etter sine undersøkelser om brukernes medvirkning i NAV. I tillegg kan den asymmetriske maktrelasjonen som Lundberg (2012) beskriver som klientskapende bli tydeligere for den gruppen som ikke er digital, dette med bakgrunn i Sletteland (2014) sine beskrivelse av at digitale skriftlig kommunikasjon kan redusere ubalansen i maktforholdet.

5.3 Har innføringen av digital aktivitetsplan ført til at brukerne har fått større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet?

Brukerne kan ifølge informantene ha innflytelse på utformingen av aktivitetsplanen på flere måter, både gjennom prosessen med kartlegging, avklaring og beslutning, ved å legge inn mål og aktiviteter selv i den digitale aktivitetsplanen, og ved å be om justeringer og endringer av innholdet i planen gjennom samtaler eller dialog. Endringen er tydelig og merkbar for veilederne, og en informant forteller dette om innføringen av aktivitetsplanen: *«Det har jo vært en revolusjon. I forhold til brukermedvirkning, samarbeid og ja... Ja hva gjorde vi før? Vi jobbet jo med brevduer holdt jeg på å si. Det var jo uten tvil mer tidkrevende, i forhold til å få til samarbeid. [...] i og med at alt dette skulle gå over brev, så tok jo alt dette lenger tid.»*

En annen informant sier: «Nå kan de være med fra start og jeg synes det er mer naturlig å snakke om tiltak. [...]»

En annen uttaler: *Min oppfatning er jo at de har et større eier forhold til det, fordi de er mer inkludert. Før var det jo litt mer, jeg vet ikke hvordan jeg skal si det, men en mer ovenfra og ned holdning. Nå kommer du til NAV så skal vi lage denne planen.»*

Disse uttalelsen kan forstås slik at prosessen med å utforme tjenestetilbud kommer raskere i gang, brukerne er med fra start i større grad enn tidligere og at det er lettere å få til et samarbeid hvor brukerne er mer deltakende og inkludert enn tidligere.

Informantene er tydelige på at det er målet til brukeren som styrer hvilke aktiviteter som er aktuelle. Det da det er brukerne selv som setter målet i samarbeid med veileder og i stor grad vil målet og behovene påvirke aktivitetene. En informant forteller: «*De aktivitetene som skal gjennomføres må være basert på deres ønsker og mål. Du kan ikke bare putte noen inn i en arbeidstrening eller bestemme at du skal i behandling hvis de ikke er motivert og ønsker det selv. Da er det jo ikke deres sak. Da der det noe jeg mener at de har behov for. Det vet de jo selv. Og hvis ikke brukeren vet selv da skal jeg veilede dem slik at vi skal finne den rette veien. Og kanskje klarer man ikke det med en gang og man må teste litt og tenke og drøfte. [...]»*

En annen informant sier: «*Jeg pleier å informere dem godt om at det er de som må sitte i førersetet i saken sin. Jeg kommer ikke til å ringe dem annenhver uke for å spørre dem om hvordan det går. Det er de som må oppdater meg og gjerne elektronisk. Så er det veldig individuelt hva som er saken og hva som skal være veien videre.»*

Disse uttalelsen kan forstås slik at brukerne nå, mer enn tidligere, må ta ansvar for og være deltakende i prosessen fra start med kartlegging, avklaring og beslutning til oppfølging og evaluering av den besluttede aktivitetsplanen. Dersom brukerne er usikre på hva målet skal være får de veiledning slik at de sammen med veilederne kan finne et mål som passer dem.

Informantene er klare på at den økte tilgjengeligheten gjør at de lettere kan føres dialog med brukeren slik at de kan følge opp delmål, få avklart ulike aspekter ved planen, holde seg oppdatert på brukerens situasjon. En informant forklarer: «*[...] Nå kan vi være så kjapt på*

med de små tingene, det kan være så enkelt som at, du skulle kontakte lege. Så kan jeg skrive i dialogmeldingen; fikk du kontakt med legen? Hva sa de? Det er ett sånt kjapt svar tilbake, så er vi ferdig med det. Slik at vi når raskere delmålene, og vi kan følge opp delmålene mye raskere, på en mye enklere måte. [...] Så jeg synes at den planen og ikke minst dialogmeldingen er gull verd.»

En annen informant uttaler: *«Jeg snakker jo med dem i alle fall en gang i måneden, alle sammen, i en eller annen form. Enten i form av et møte, eller i form av en telefon eller i form av at man er på denne dialogfunksjonen.»*

Uttalelsene kan forstås slik at den økte tilgjengeligheten gjør det mulig å avklare ting raskere og dermed kan også brukerne mer aktivt har innflytelse i hele prosessen også når det kommer til evaluering, justering og endring av planen. Informanten forteller at den nye digitale aktivitetsplanen dermed er mer «dynamisk» og «et levende dokument» til forskjell fra tidligere hvor aktivitetsplanene var lengere og mer «statisk», «støvsamlende» og det var mer arbeid, «et lite prosjekt» å gjøre om på eller justere planen.

Informantene mener at den digitale aktivitetsplanen gjør at brukerne har mulighet til å få mer innsyn og innsikt i egen, sak samt en oversikt og kontroll over eget forhold til NAV. En informant utbroderer: *«[...] det er veldig sånn god oversikt for dem, til å ha god innsikt i egen sak, de har hele tiden kontroll på hvordan møte vi har hatt, på referater. [...] før jeg setter referatet til fullført og låser, så får de mulighet til å uttale seg eller gi en tilbakemelding. «Jeg er ikke helt ening ...» eller «Det var ikke helt det jeg mente ...» eller «Du har glemt å skrive det ...» Så det er på en måte deres, ja deres verktøy til å være aktiv i egen sak. Noen synes at det er kjempe bra og noen synes at de kan være aktive i egen sak med å snakke med meg.»*

En annen informant sier: *«Nå er det jo også forbedringer i forhold til at de ser jo mye mer i sin egen sak og notatene fra samtaler. Jeg tenker at de har også bedre forutsetninger for å være litt mer sjef i egen sak nå enn før.»*

Jeg forstår disse utsagnene slik at den «oversikten» og den «innsikten» brukerne får med den digitale aktivitetsplanen gir dem mer informasjon og større mulighet til å handle ut fra denne informasjonen.

Empirien viser at alle informantene opplever at innføringen av den digitale løsningen har ført til økt tilgjengelighet, både at de er mer tilgjengelige for brukeren og at brukerne er mer tilgjengelige for dem. Dette mener de fleste informantene gjør at samarbeid er lettere å få til og at det fører til tettere kontakt med brukerne. Flere informanter påpeker at den digitale løsningen gjør også at brukerne selv kan legge inn aktiviteter samt komme med kommentarer til disse. Videre får brukerne ifølge alle informantene, med den digitale løsningen, tilgang til møteinnkallinger og referater fra møtene i planen. Også disse har brukerne mulighet til å komme med kommentarer til. Informantene mener at brukerne har fått en større mulighet til innsikt og oversikt og får mer informasjon som gir dem større forutsetninger for å «være mer sjef i egen sak». Samlet sett kan disse nye mulighetene som handler om økt tilgjengelighet ha ført til at brukerne i større grad nå enn tidligere har mulighet til å ha en større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet. Selv om det er brukers mål og behov som i stor grad styrer tjenestetilbudet kan både mål og behov endre seg over tid. Med økt mulighet til å komme med innsigelser eller uttrykke behov for endringer underveis kan brukerne nå ha en større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet. Disse mulighetene fordrer igjen at brukerne har ressurser til å bruke den digitale løsningen eller at veilederen avdekker at brukeren ikke har ressurser til dette og tar dette i betraktning i den videre oppfølgingen.

Brukerens økte muligheter til å ha innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet, skapes gjennom den økte tilgjengelighet til veilederen som utformingen av aktivitetsplanen skjer i samarbeid med. Ved bruk av NPM-modellen kan man se at NAV er preget av modellen slik Skjefstad (2013) hevder. Den nye digitale aktivitetsplanen har som hensikt å sørge for kostnadseffektivitet slik man kan tolke at det er behov for ut fra Stortingsmelding 33 (2016). Selv om den digitale aktivitetsplanen leverer på effektivitet og kanskje tar ned kostnadene, i form av spart tid som flere av informantene forteller om, er det mer usikkert om produktet også leverer faglig kvalitet. Dette kommer tydelig til syne når man ser på hva ressursmangelen som enkelte av informantene opplyser å oppleve som gjør at flere av informantene velger å søke brukerne inn i tiltak hos eksterne aktører. Tiltak som er konkurranseutsatt og ifølge Høiland og Willumsen (2015) dermed har et dokumentasjonskrav dermed må fokusere på målbare forhold som i sin tur gjør disse standardisert.

Dette er samme logikk som Lipsky (2010) viser til at også gjelder for de ansatte selv ved ressursmangel. Der veilederne har vansker med å nå lite tydelige definerte mål med de komplekse sakene de arbeider med, utvikler de rutiner som gjør at de kan nå organisasjonens

mål, som kan være å få brukerne raskere avklart og raskere ut i arbeid. Dette gir den nye digitale aktivitetsplanen ifølge informantenes utsagn mulighet for. En slik praksis har likhetstrekk med praksislogikken Caswell og Innjord (2015) betegner som sanksjonerende. Der er man opptatt av å få flest mulig selvforsørget så raskt som mulig og sanksjoner blir satt i verk dersom brukerne ikke følger opp. Denne praksislogikken tar ikke høyde for at dette kan gjøre at brukerne blir gjenganger i systemet nettopp fordi deres kompetanse til å gjøre seg selvhjulpen på lang sikt ikke blir styrket i tilstrekkelig grad.

Informantene gir uttrykk for at de mener at det er forhold ved brukerne, deres mål og behov som i hovedsak styrer utformingen av tjenestetilbudet. Ved bruk av tilgjengelighetsteorien ser man tydelig at det er ved selve treskelen brukerne blir sortert ut fra om de får tilgang til godet, de ulike aktivitetene, som adgangsreglene bestemmer om brukerne kvalifiserer for (Bleiklie m.fl., 1997; Thorsvik, 2003). Det er også her det avgjøre hvor vidt brukeren er i en slik kategori at de kvalifiserer for å medvirke. Dette med tanke på informantenes uttalelser om noen brukere medvirker gjennom verge eller andre med fullmakt. Her kan det oppstå situasjoner hvor veilederen er pliktig til å bruke sine faglige vurderinger om hva som er best for brukeren som ikke nødvendigvis er i samsvar med brukernes egne mål og ønsker, men kanskje er riktig med tanke på de behov brukeren måtte ha.

Det at informantenes utsagn kan forstås slik at brukerne har økte muligheter til å ha innflytelse i utformingen av tjenestetilbudet gjennom den økt tilgjengeligheten viser det Røhnebæk (2016) beskriver om «systembyråkratiet» og «skjermbyråkratier» ikke trenger å være ensidig. Selv om noen av informantene opplever at både de og brukerne i aktivitetsplanen blir styrt av rigide maler trenger ikke dette bety at veilederne er «slaver» av disse malene. Røhnebæk (2016) mener at både nedskrevne og digitale regler kan bestrides byttes eller tilpasses. Dette vil være avhengig av både kultur og normer de ansatte arbeider innenfor som er med å på påvirke beslutningsprosessen.

Informantenes utsagn om at brukerne har økte muligheter til å ha innflytelse i utformingen av tjenestetilbudet gjennom den økte tilgjengeligheten vises tydelig igjen gjennom Arnstein (1969) sine mål på deltakelse at dette ikke gjelder for alle brukerne. Det er nettopp de brukerne som mestrer å gjøre mest ut av den økte tilgjengeligheten til sin veileder for gjennom denne å kunne påvirke og slik ha innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet. Da det også er reelle forhold ved brukeren som deres mål og behov, som bestemmer hvilket

tilbud av tjenester den enkelte brukeren kan få, er det ut fra denne målingen i stor grad bestemt at enkelte brukere ut fra deres mål og behov ikke kan nå en høyere grad av deltakelse enn det femte nivå hvor deltakelsen er symbolsk eller det sjette nivået hvor det er rom for forhandlinger. Veilederen sitter likevel i begge tilfeller med makten til å ta avgjørelsen uavhengig av brukerens meninger. Behovene til brukeren avgjør hvor stort rom det er til å forhandle om ulike aktiviteter og her vil det også være et skille mellom de ulike gruppens ressurser til å utøve innflytelse. De digitale kanalene som representerer den økte tilgjengeligheten kan, utgjøre et stort utslag på den faktiske innflytelsen.

5.4 Hva mener veilederne generelt om brukermedvirkning knyttet til utforming av tjenestetilbudet?

Alle informantene uttaler at til tross for at de opplever at den nye løsningen med digital aktivitetsplan og dialog er en forbedring så nevner de flere utfordringer ved løsningen som gjør den mindre brukervennlig enn den kunne vært. Det omhandler særlig systemtekniske forhold, og en informant beskriver: *«Jeg opplever at få er innom der, og veldig mange sliter med å finne planen inne på ditt nav. Så det har jeg vist veldig mange, hvordan man finner den, rett og slett.»*

En annen informant forteller at: *«Jeg tenker at den aktivitetsplanen burde i alle fall vært mer, kjappere synlig, når en bruker logger seg inn på «ditt nav». Den ligger jo sånn under, under, under menyen, så godt gjemt. Så det er jo bare en sånn liten, men viktig ting.»*

Flere informanter mener aktivitetsplanen gir brukeren for lite handlingsrom ved at de kun har ferdige tekster å velge mellom og ved at brukerne ikke har tilgang til alle aktiviteten, og en sier: *«[...] Hvis de hadde hatt litt mere handlingsrom. Hva betyr jobbbrettet egenaktivitet? Det er jo ikke, vi ser jo selv, hva betyr det? Kanskje de skulle hatt litt større frihet til å definere aktivitetene dine selv.»*

En annen informant uttaler at systemet legger opp til at veilederne skal ha ansvaret for brukernes aktivitetsplan: *«[...] Når fristen på aktivitetskortet er gått ut, så legger den seg hos meg i utløpte aktiviteter og jeg prøver å arbeide etter den. Brukeren har jo ikke noe sånn type varsel som sier at, du hadde frist på deg til denne datoen på å levere inn det her og det har du ikke gjort. Det kommer ikke opp noe type varsel til brukerne på det. Jeg tenker at hvis man*

skal jobbe etter den metodikken, så er det nødvendig at systemet følger på [...] Det vil jo være helt avgjørende, hvis ikke så vil jeg sitte og eie det som veileder.»

Alle veilederne påpeker at det er en utfordring at de ikke har lov til å skrive om noen type ytelser eller om kommunale tiltak i aktivitetsplanen, det mener dette gjør det mindre brukervennlig, og en informant sier: *«Det jeg tenker først og fremst er jo at vi ikke får lov til å snakke om sosialhjelp i Modia eller i aktivitetsplanen får vi ikke snakke om ytelse heller. [...] Det er litt sånn merkelig for mange, er ikke NAV, NAV? Vi er opptatt av en dør inn og allikevel så må du både hit og dit for å finne svar. [...] Det hadde blitt mer helhetlig, jeg tror også det hadde blitt mer brukervennlig.»*

Alle disse utsagnene kan forstås som systemtekniske utfordringer som er med på å begrense brukernes muligheter til medvirkning i aktivitetsplanen. Både fordi den er vanskelig å finne inne på nav.no og fordi den gir for lite handlingsrom med sine smalt definerte aktiviteter. Den legger videre ikke opp til at brukerne aktivt, skal følge opp aktivitetene sine ved at de ikke blir varslet om utløp av firster. Til sist også ved at brukerne ikke har mulighet til å bli fulgt opp helhetlig på alle sine behov da kommunale tiltak og ytelser ikke skal omtales i aktivitetsplanen og dialogen. Samtidig kan man ut fra informantuttalelsene forstå at det kanskje ikke er meningen at aktivitetsplanen skal inneholde aktiviteter eller annen informasjon, som ikke handler om å hjelpe brukerne mot arbeid. Det kan allikevel være situasjoner hvor brukerne har behov for å få kommunale tiltak eller økonomisk råd og veiledning for å overkomme utfordringer for å kunne klare å tenke på arbeid. Dermed blir aktivitetsplanen noe rigid som ikke rommer alle brukernes sammensatte behov for å komme seg tilbake til eller ut i arbeid.

Informantene har under intervjuene fortalt om andre fordeler ved den digitale løsningen og reflektert kritisk rundt eget arbeid. De har også reflektert kritisk rundt et det språklige uttrykket som brukes i den digitale aktivitetsplanen og dialogen, og en informant sier: *«Så ser jeg at hver og en av oss, når vi skriver til bruker, digitalt, må ta innover oss at vi prater til mennesker. Vi må tenke at vi skulle si dette til noen. Da tror jeg at mye av det som står, ikke kunne vært brukt, på måten det er skrevet på.»* Hun utdyper: *«Det at vi bruker det digitale nå. At det er der selve veiledningen skal foregå krever, skal og må kreve, enormt av oss, for ikke å lage en ordentlig barriere mellom oss og den som vi har dialog med. [...]»*

En annen informant uttaler: *«Der kan jeg absolutt ta selvkritikk på at man ikke har informert godt nok, men jeg synes og at brukere kan bruke planen mer. Man kan klikke og tykke og se hva som er der. Og der vil det jo være vår jobb å informere dem om det og oppfordre dem til det.»*

En av informantene sier: *«Det tenker jeg at, jeg kan vel bli bedre på den informasjonsbiten i starten der.»*

Uttalelsene fra informantene kan forstås som at selv om den digitale aktivitetsplanen kanskje forenkler samarbeidet med brukeren krever det mer av veilederne på andre måter for at det ikke skal skapes nye barrierer. Dette med tanke på at det krever at veilederne formulerer seg slik at det ikke blir brukt byråkratiske ord og vendinger som blir så fremmede for brukerne at de ikke forstår innholdet. I tillegg til dette uttaler flertallet av informantene at de kunne gitt bedre informasjon og veiledning til brukerne når det kommer til bruk av den digitale aktivitetsplanen. Det var svært ulike hvordan veilederne gav informasjon om både hva planen er, hva den skal brukes til og hvorfor den er viktig for brukeren. Enkelte hadde stort fokus på å forklare brukerne praktiske nytteverdien av å bruke den, andre hadde fokus på å beskrive hvordan den skal brukes, mens andre igjen la vekt på at de fikk brukerne til å logge seg på og viste dem hva den er, hvordan bruke den og hva de finner der.

Informantene i dette utvalget uttalte at de bruker mye tid på informasjon og veiledning om hva den digitale aktivitetsplanen brukes til og flertallet mer eller mindre systematisk viser også brukerne hvordan verktøyet kan brukes. Samtidig sier flertallet at de kunne gjort en bedre jobb på dette området. Det kommer også mange uttalelser fra informantene om utfordringer av systemteknisk karakter. Både de systemtekniske utfordringene og liten eller mangelfull veiledning kan forstås som hindringer for brukernes muligheter til å anvende den digitale aktivitetsplanen i større grad enn de gjør.

Brukerne av NAV sine tjenester er ikke brukere av fri vilje, slik Lipsky (2010) påpeker. Faktum at tjenestene nå har endret seg ved å bli mer tilgjengelige gjennom en ny digital løsning har likevel ikke ført til høy bruk av den. Det kan forklares ved både de systemtekniske løsningene og liten og/eller manglende informasjon og veiledning som hindrer bruken. Lipsky (2010) påpeker at også informasjon om denne løsningen her spiller en sentral rolle for hvor tilgjengelig tjenesten blir. Flere av informantene påpekte at løsningen var «relativt ny» og

ennå under endring, og dette kan være noe av forklaringen både på at veilederne ikke har gitt grundig nok informasjon og veiledning til alle brukerne og at løsningens utforming ennå ikke er optimal. I skrivende stund har aktivitetsplanen eksempelvis blitt mer synlig og lettere å finne på nav.no enn den var tidligere.

Informantenes utsag om at brukerne møter på systemtekniske hindringer og at de selv kanskje ikke har gitt god nok informasjon og/eller veiledning kan man se i sammenheng med effektivitetskravet innenfor NMP som ifølge Skjefstad (2013) har preget NAV-reformen og trolig gjør det ennå. Det at den digitale aktivitetsplanen og tilhørende oppfølgingsvektøy for veilederne blir innført før det er ferdig utviklet kan være et tegn på dette, særlig ved at man ikke har gjort grundigere vurderinger rundt plassering og funksjoner med tanke på brukervennlighet. Det kan fremstå som at tidspunktet for å innføre planen har vært viktigere enn kvaliteten og brukervennligheten ovenfor brukerne. Dette gjør at effektivitetskravet kommer i konflikt med andre målsetninger slik Rønning (2000, 2011) beskriver at ikke er uvanlig innenfor organisasjoner som blir styrt ut fra prinsippet om kostnadseffektivitet. Det kan også forstås slik at veiledning blir utfordrende når den digitale løsningen ennå ikke er ferdig utviklet og har et byråkratisk språk som ikke tar hensyn til brukervennligheten. Dette kan også være nok et eksempel på at risikoen ved distale løsninger er at de blir standardisert i et forsøk på å nå mange, noe som ifølge Lundberg og Syltevik (2013a, 2017) er bakdelen med digitalisering av velferdstjenester. Informantene påpeker selv at de forstår og kan bruke aktivitetsplanen, men det er ikke like lett for brukerne. En informant uttrykker dette tydelig når hun spør hva «jobbrettet egenaktivitet» egentlig betyr.

Informantene uttaler på ulike måter at brukernes medvirkning i utformingen av tjenestetilbudet blir hemmet av både systemtekniske forhold og av at de kanskje ikke har gitt god nok informasjon og veiledning om bruk av aktivitetsplanen. Disse utfordringen kan forklares ved at de endringen som slike digitale løsninger fører med seg kan være vanskelig å styre slik Olaussen og Aanestad (2010) hevder. Det kan forstås slik at organisasjonen ikke har forutsett det store behovet for informasjon og veiledning rundt løsningen, og derfor at veilederne ikke er forberedt på dette og ikke har mulighet til å møtet dette behovet. Videre kan det også være slik at det ikke er forutsett at mange av de systemtekniske hindringene kunne by på så mange utfordringer for brukerne at de i stor grad velger bort eller ikke har ressurser til å bruke løsningen.

I lys av tilgjengelighetsteorien kan man forstå se systemtekniske hindringene og den manglende informasjonen og veiledningen brukerne møter som egne digitale terskler som brukerne ikke finner, eller ikke nødvendigvis forstår samhandlingsreglene rundt. Da kan hele den digitale løsningen bli vanskelig å forholde seg til. Når veiledningen også er utilstrekkelig kan dette føre til store utforinger slik Lundberg (2012) hevder, både med å gjøre rede for behov egne og tilegne seg riktig og relevant informasjon.

Ved å anvende Arnstein (1969) sine mål på deltakelse kan man se at hindringen brukerne møter i form av systemtekniske begrensinger og utilstrekkelig veiledning gjør at deres muligheter for å oppnå en høy grad av deltakelse. Disse hindringen kan for de brukerne som ikke er digitale bli så store at deltakelsen blir lav. De er her avhengig av at forhold ved deres behov gjør at veilederen gir rom for forhandlinger for at de skal kunne komme seg opp på det sjette nivået som er partnerskap. Uten behov som gir rom for forhandlinger vil disse brukerne ikke kunne oppnå deltakelse i noen annen form en som en symbolsk grad av deltaksen ved den femte nivået.

6 Konklusjon

Det er de senere årene kommet flere store endringer i NAV, flere nye digitale tjenester kommer stadig til. I 2017 kom den digitale aktivitetsplanen. Dette har vært ett tema som har opptatt meg særlig med tanke på hva dette ville føre med seg for brukerne av tjenestene eller for det som ikke har ressurser til å benytte seg av dem. Flere forskere har også undersøkt dette og pekt på utfordringer, men få har ennå skrevet om hva dette faktisk har resultert i. Slike effektstudier av digitale samhandlings tjenester er også lite utbredt i Norge.

I denne undersøkelsen har jeg intervjuet NAV-veiledere, som arbeider med arbeidsrettet oppfølging og bruker aktivitetsplanen i sitt daglige arbeide, om hvordan de utfører sitt arbeide og hvordan de opplever brukernes medvirkning i den digitale aktivitetsplanen og problemstillingen min er som følger:

Har innføring av digital aktivitetsplan ført til økt brukermedvirkning?

For å belyse min problemstilling har jeg utformet fire forskningsspørsmål:

- 1. Er brukere i dag mer aktive når tjenestetilbudet skal utformes?*
- 2. Er noen brukergrupper mer aktive i utformingen av tjenestetilbudet enn andre?*
- 3. Har innføringen av digital aktivitetsplan ført til at brukerne har fått større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet?*
- 4. Hva mener veilederne generelt om brukernes medvirkning knyttet til utforming av tjenestetilbudet?*

Det jeg fant gjennom undersøkelsen var at alle informantene opplever at brukerne på flere ulike måter i dag er mer aktive når tjenestetilbudet skal utformes, dette da aktivitetsplanen og dialogen har gitt en økt mulighet for samarbeid og kommunikasjon rundt aktivitetene. Dette er i også samsvar med hensikten med å innføre den digitale løsningen hvor målet var å økte tilgjengeligheten. Samtidig er selve aktivitetsplanen lite brukt blant brukerne til å legge inn mål og egne aktiviteter.

Jeg fant at noen grupper av brukergrupper er mer aktive i utformingen av aktiviteten enn andre, og at de brukerne som er mest aktive er de ressurssterke. Samtidig mener flere av

veilederne at, det at flere bruker klarer seg med noen dialogmeldinger gjør at de har er mer tid tilgjengelig til de brukerne som har behov for mer fra veilederen. Dette er også i tråd med målet for innføringen av løsningen, at ressursene skulle prioriteres til de brukerne som har det største behovet.

Jeg fant at innføringen av den digitale aktivitetsplanen har ført til at brukerne har en større mulighet til innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet. Dette kommer av at dialogen i aktivitetsplanen som har gjort tilgjengeligheten til veilederen større og muligheten til å aktivt ha innflytelse på evaluering og justering/endring av tjenestetilbudet er dermed større. Flere bruker anvender dialogen aktivt til dette formålet. Samtidig gir den digitale aktivitetsplanen de digitale brukerne mulighet til å selv utforme enkelte aktiviteter. De brukerne som benytter seg av denne muligheten, har dermed en større innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet ved å selv legger inn enkelte aktiviteter som de har tilgang til.

Jeg fant at veilederne mente at brukerne møter på flere systemtekniske hindringer som på ulike måter hindrer eller hemmer brukernes muligheter for medvirkning i utformingen av tjenestetilbudet. Det mest oppsiktsvekkende var at alle informantene var samstemte om at selve aktivitetsplanen var så vanskelig for mange brukere å finne på nav.no og at aktivitetsplanen var lite brukervennlig på flere ulike måter. Samtidig fortalte flere av veilederne at det kanskje ikke gjorde en god nok jobb med å gi informasjon og veiledning til brukerne om bruk av aktivitetsplanen.

Det viktig å understreke at de brukerne som ikke er digitale også medvirker i utformingen av tjenestetilbudet, men disse vil i mindre grad enn de digitale brukerne ha tilgang til å medvirke i utformingen av tjenestetilbudet. Deres mulighet til å aktivt medvirke vil å større grad være avhengig av at det blir kartlagt at de ikke er digitale og at dette tas i betraktning av veilederen slik at samarbeidet blir lagt til møteformer som brukeren kan delta på. Disse funne er i samsvar med tidligere forskning som også viser at det er ulike fordeler og bakdeler med digitale løsninger.

Jeg oppfatter tydelig at informantene er bevisst på brukernes rettigheter til å delta i utformingen av tjenestetilbudet slik angitt i NAV-loven (2006). Videre at informantene er opptatt av å skape en god relasjon og å samhandle med bruker slik at denne skal bidra med sine behov, mål og ønsker slik at denne kan komme seg videre i livet og være selvhjulpne og/eller

oppleve at de får en bedre livskvalitet. Dette stemmer godt over ens med hvordan Chudasama (2017) definerer brukermedvirkning. Samtidig stemmer informantenes beskrivelser over ens med hennes med beskrivelse av «høy grad» av brukermedvirkning ved at de deltar i hele prosessen med kartlegging, avklaring og beslutning.

Empirien viser at informantene i dette utvalget opplever at innføringen av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermedvirkning, ikke nødvendigvis for alle brukerne, men helt klart for de som har ressurser til å anvende dialogen og/eller aktivitetsplanen.

6.1 Begrensinger ved undersøkelsen

Denne undersøkelsen har sine klare begrensinger. Jeg har blant annet ikke snakket med noen brukere på den måten er disse funnen kun basert på NAV-veiledernes opplevelse av om innføringen av digital aktivitetsplan har ført til økt brukermedvirkning. Det kan dermed være muligheter for at brukerne har en annen opplevelse av dette enn veilederne har.

Denne undersøkelsen har også en klar skjevhet i utvalget noe som kan gi tilsvarende skjevhet i dataene. Dette har jeg redegjort for årsakene til. Jeg har også vist til at personer med høyere utdanning er mer villige til å stille opp som informanter og at dermed ikke er sikker at jeg ville endt opp med andre informanter enn de jeg faktisk gjorde. Jeg har også drøftet hvordan det at jeg selv er ansatt NAV kan ha påvirket min undersøkelse. Da mine funn er samstemte med øvrig forskning på området ved at jeg finner flere av de samme fordeler og bakdel ved innføring av digitale løsninger vil jeg tro at skjevhetene i utvalget og min dobbeltidentitet er av mindre betydning.

Jeg har i denne undersøkelsen ikke anvendt kritisk teori og analysen kan derfor bære preg av dette. Samtidig må man i en slik undersøkelse ta flere valg, her har jeg valgt de teorier som jeg mente var egnet til å belyse problemstillingen.

6.2 Anbefalinger til videre forskning

Da jeg selv skulle lese med opp på temaet fant jeg at det var lite forskning på området rundt effekten av innføring av digitale samhandlings løsninger. I den grad det var gjort slike undersøkelser i Norge var disse innenfor psykisk og somatisk helse og fra den profesjonelles ståsted. Jeg vil derfor anbefale videre forskning på området rundt ulike effekter av innføring av digitale samhandlingsløsninger.

Videre vil jeg anbefale forskning som undersøker hva brukerne av slike digitale samhandlingsløsninger mener om dem slik at man også kan få tak i deres synspunkter om egen medvirkning.

Referanseliste

- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*. (Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-47-2005-2006-/id187143/>.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. (Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-4-2008-2009-/id531652/>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (u.å., 27.09.2016). Ansvarsområder og oppgaver i Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet 26. januar fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/dep/id170/>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2013, 12.02.2018). Din aktivitetsplan. Hentet 14.10.2018. fra <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+informasjon/Din+aktivitetsplan>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kommunenes sentralforbund & Sosial- og helsedirektoratet. (2007). Kompetanse i NAV-kontoret. Overordnede prinsipper og føringer. Hentet fra https://www.fo.no/getfile.php/13580-1253268601/05%20Politikk/NAV-dokumenter/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf
- Arbeids- og velferdsetaten. (2013a, 15.06.18.). Kva er NAV? Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2013b, 09.01.2019). Organisering av NAV. Hentet 26. januar fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2016, 17.09.18.). IT og utviklingsleveranser fra NAV. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Presse/Nyttig+a+vite/IKT-+og+utviklingsleveranser+fra+NAV?kap=430361>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2017, 17.08.18.). Fakta om IT-moderniseringen i NAV. Hentet fra

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Presse/Nyttig+a+vite/IKT-+og+utviklingsleveranser+fra+NAV?kap=496118>

- Arbeids- og velferdsetaten. (2018). Bruker ressurser på de som trenger det mest. Hentet 26. januar fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/årsrapport/bruker-ressurser-på-de-som-trenger-det-mest>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(4), 216-224. 10.1080/01944366908977225 Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>
- Bleiklie, I., Jacobsen, K. D. & Thorsvik, J. (1997). Forvaltningen og den enkelte. I T. Christensen & M. Egeberg (Red.), *Forvaltningskunnskap* (s. 301-334). Oslo: Tano Aschehoug.
- Bonner, A. & Tolhurst, G. (2002). Insider/outsider perspectives of participant observation. *Nurse Researcher*, 9(4), 7-19.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. 10.1191/1478088706qp063oa
- Caswell, D. & Innjord, A. K. (2015). Inklusjonsorientert Nav-praksis? . I L. G. Aamodt (Red.), *Mangfold og utvikling - sosialt arbeid i ny tid: en artikkelsamling om sosialt arbeid 2011-2015* (s. 89-106): Fellesorganisasjonen, Seksjonsrådet for sosionomer. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1322893-1435059032/06%20Profesjonene/Mangfold%20og%20utvikling%20-%20sosialt%20arbeid%20i%20ny%20tid.pdf>
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Denscombe, M. (2017). *The good research guide: for small-scale social research projects* (6th ed. utg. Open UP study skills). London: Open University Press.
- Ekeland, T.-J. (2015). Innovasjon og styring - logikker som knirker? I E. Willumsen & A. Ødegård (Red.), *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 101-116). Bergen: Fagbokforlaget.
- Evers, J. & Boer, F. d. (2012). *The qualitative interview: art and skill*. Hague, Netherlands: Eleven International Publishing.
- Fellesorganisasjonen. (2015, mars). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere: stå opp for trygghet. Hentet 15. januar 2019 fra <https://www.fo.no/yrkesetikk/yrkesetisk-grunnlagsdokument-article227-150.html>

- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013a). Nav - med brukeren i sentrum. En introduksjon. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 11-30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013b). *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforl.
- Hilsen, A. I. & Skinnarland, S. (2015), *Et bedre NAV for brukerne : modell for brukervedvirkning i NAV* (FAFO-rapport). Oslo: FAFO.
- Høiland, G. & Willumsen, E. (2015). Innovasjon for mer integrerte tjenester: samarbeid på tvers i arbeidsinkludering. I E. Willumsen & A. Ødegård (Red.), *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 213-232). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, P. & Ulleberg, I. (2011). *Mellom ordene: kommunikasjon i profesjonell praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35-48. 10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03
- 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>.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levdliv*. (Doktorgradsavhandling (ph.d.)), Universitetet i Bergen, Bergen. Hentet fra <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5715/42918%20Lundberg%20materie.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013a). Den "ene" døren. Møte med Nav i mottak, telefon og på internett. I L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013b). Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner; brukererfaringer med Nav i reformperioden. *Fontene forskning*(2), 19-30. Hentet fra <http://fonteneforskning.no/forskningsartikler/kompleks-organisasjon-bakkebyrakrati-og-ustabile-relasjoner-6.19.264059.0d6c591a84>

- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2017). Nav og ny kanalstrategi - utfordringer ved digitaliseringa. Hentet fra https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/2017/nav_utfordringer_digitalisering.pdf
- Melby, L., Sand, K., Midtgård, T., Toussaint, P. J. & Karlstrøm, H. (2019), *Digitaliseringens konsekvenser for samhandlingen og kvaliteten på helse-, velferdsog omsorgstjenestene. Kunnskapsnotat.* (Forskningsrådet). Oslo: Norges forskningsråd. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/contentassets/648682087bb5457295d9923519d48f15/digitaliseringens-konsekvenser-for-samhandlingen-og-kvaliteten-pa-helse--velferds-og-omsorgstjenestene.pdf>
- Natland, S., Bjerke, E. & Torstensen, T. B. (2019). «Jeg fikk blankpusset håpet om at jeg hadde en framtid» Opplevelser av god hjelp i møter med Nav. *Fontene forskning*, 12(1), 17-29.
- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen.* <https://lovdata.no/nav/nav-loven/>
- Olaussen, I. & Aanestad, M. (2010). Tverrfaglig teknologiforskning. I I. Olaussen & M. Aanestad (Red.), *IKT og samhandling i helsesektoren. Digitale lappetepper eller sømløs integrasjon?* (s. 19-37). Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Olesen, E. S. B. (2018). Medbestemmelse og umyndiggjørelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 330-346. 10.18261/issn.2464-3076-2018-04-04
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288-304. 10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01Hentet fra https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2016/04/fra_bakkebyraakrati_til_skjermbyraakrati
- Rønning, R. (2000). *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2011). New Public Management - feil svar på et viktig spørsmål. I U. Higdem & N. Veggeland (Red.), *Plan, region & politikk* (s. 289-310). Oslo: Forlag1.
- Rønning, R. & Fuglsang, L. (2015). Innovasjon i offentlig sektor - en nødvendig øvelse innen trange rammer? I E. Willumsen & A. Ødegård (Red.), *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 87-100). Bergen: Fagbokforlaget.

- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene forskning*(1), 76-88.
Hentet fra <http://fonteneforskning.no/forskningsartikler/er-det-rom-for-sosialt-arbeid-i-nav-6.19.264335.cd6237a68d>
- Skjefstad, N. (2015). *Sosialt arbeid i overgangen til NAV – utfordringer for en anerkjennende praksis*. (Doktorgrads avhandling), NTNU, Trondheim.
- Slettebø, T., Brodtkorb, E. & Dalen, H. (2012). Brukernes erfaringer og syn på kollektiv brukervedvirkning. *Fontene forskning*, 1(12), 43-55.
- Sletteland, N. (2014). *Helsekommunikasjon og digitale medier*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Solstad, A. (2018). *Kort om NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Terum, L. I. & Jessen, J. T. (2015). Den tvetydige aktiveringen : en studie av veiledere ved lokale NAV-kontor. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(2), 96-109.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorsvik, J. (2003). Modellutvikling, forklaring og forståelse. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(02), 174-198. Hentet fra https://www.idunn.no/nst/2003/02/modellutvikling_forklaring_og_forstaelse
- Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Torvatn, H. Y., Kløve, B. & Landmark, A. D. (2017), *Ansattes syn på digitalisering. En nasjonal kartlegging av digitale forhold som skaper stress og opplevd produktivitet*. (SINTEF Teknologi og samfunn 2017:00681). Trondheim: SINTEF. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2490540>
- Unluer, S. (2012). Being an insider researcher while conducting case study research. *The Qualitative Report*, 17, 1-14.
- Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok* (K. Bolstad, Overs.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Øversveen, E. & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(04), 5-24. 10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. Sosialt arbeid i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. Hentet fra https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2018/02/profesjonsidentitetens_vilkaar
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(04), 242-258. 10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01

Vedlegg 1: Intervjugudie

Intervjugudie til masteroppgaven: «Digitalt oppfølgingsarbeid i NAV – bedre kvalitet i tjenesten?»

1. Kan du fortelle meg litt om din utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring?
 - nåværende og tidligere arbeidsoppgaver/ansvarsområde?
 - organisering av NAV kontoret, størrelse, portefølje størrelse?
2. Kan du fortelle om hvordan du arbeidet med bruker samarbeid/deltagelse i egen sak før Modia kom som verktøy og før bruker fikk tilgang til aktivitetsplanen?
 - tilrettelegging for samarbeid, veiledning, informasjon?
 - brukers deltagelses nivå den gangen (ditt inntrykk)?
3. Kan du fortelle om hvordan du anvender arbeidsflaten Modia i oppfølgingen ovenfor ulike brukere?
 - digital og annen oppfølging?
 - formål for anvendelse av Modia i oppfølgingen?
 - Hva legger du i ordet oppfølging?
4. Kan du fortelle om hvordan du arbeider for å utforme tjenestene i samarbeid med brukeren slik at de får medvirke i egen sak og i oppfølgingsløpet gjennom bruk av Modia (aktivitetsplanen/dialogen)?
 - hvordan praktiserer du samarbeid med bruker om tjenesten?
 - tilrettelegging for samarbeid, veiledning, informasjon?
 - muligheter/begrensinger og praksis i ditt daglige arbeid også systemteknisk?
 - Hva legger du i ordet samarbeid evt. brukervedvirkning?
 - Hvordan forklarer du bruk av dialogen/aktivitetsplanen for bruker?
5. Kan du forteller om ditt inntrykk av brukeres aktivtetsnivå i egen sak etter at brukerne fikk tilgang til digitalaktivitetsplan og dialogen på nav.no, (nevne bakgrunnsdata jeg har funnet)?
 - hvilke brukere oppfatter du at anvender planen aktivt og til hva?
 - hva gjør du for å få brukerne til å være aktiv i aktivitetsplan og dialog?
 - Systemtekniske begrensinger for brukerne?

Takk for at du tar deg tid til dette intervjuet. Du har også fått tilsendt et informasjonsskriv om undersøkelsen som inneholder et samtykke som må signeres av deg som informant og sendes til meg. Om ønskelig kan sitater som skal anvendes og det transkriberte intervjuet tilsendes deg når transkriberingen er ferdig.

Med vennlig hilsen Hanne Lyngmo Masterstudent ved UiT

Vedlegg 2: Foreløpig utgave av informasjon- og samtykkeskriv

Informasjon til deg som vurderer å delta i forskningsprosjektet, «Gir digitalt oppfølgingsarbeid i NAV bedre kvalitet i oppfølgingsarbeidet?»

Dette skrivet gir deg informasjon om målet for prosjektet og hva en eventuell deltakelse vil innebære for deg.

Dette er informasjon til deg som har takket ja til å delta i et forskningsprosjekt som er en del av min mastergrad. Formålet er å undersøke den digitale oppfølgingen fra NAV gjennom arbeidsflaten Modia. Jeg har valgt å benytte meg av kvalitativ metode og skal gjennomføre intervjuer. For at jeg skal få med meg all den informasjonen som kommer frem under intervjuene er det nødvendig å bruke lydopptak. Dette krever et samtykke fra deg som ønsker å bidra i forskningsprosjektet som informant.

Formål

Da all utvikling og endring påvirker organisasjonen, de som arbeider i organisasjonen og brukerne som mottar tjenesten er dette et tema som engasjerer meg faglig. Jeg ønsker med min oppgave å undersøke hvordan denne utviklingen påvirker måten de ansatte i organisasjonen gjennomfører sine arbeidsoppgaver på.

Min problemstilling i forskningsprosjektet er: «Er Modia en arbeidsflate som bidrar til å forbedre kvaliteten i den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV?» Med kvalitet menes det oppfølgingens sosialfaglige kvalitet og mitt fokus er på den helhetlige oppfølgingen og samarbeidet med bruker i oppfølgingsløpet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Som ett ledd i min mastergrad skal jeg gjennomføre forskningsprosjektet og jeg er selv ansvarlig for prosjektet sammen med min veileder. Ansvarlig institusjon er UiT Norges Arktiske Universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid.

Hva innebærer det for deg å delta?

Din deltagelse i prosjektet innebærer at jeg gjennomfører et intervju som gjøres personlig, gjennom Skype eller over telefon. Intervjuet vil vare i 1 – 2 timer. Intervjuet vil bli tatt opp på lydbånd. I etterkant av intervjuet vil lydopptaket omgjøres til en tekstfil hvor informasjon du gir blir anonymisert før videre bruk.

Det er frivillig å delta

Deltakelse i prosjektet er frivillig og du kan du når som helst trekke deg.

Ditt personvern

Jeg vil bare bruke opplysningene som du gir til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg vil behandle opplysningene du gir konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun jeg som vil vite din identitet.
- Ditt navn vil bli erstattet av et med en kode som lagres på egen navneliste atskilt fra informasjonen du gir meg.
- Lydbåndet vil bli slettet når prosjektet er over.
- Når datamaterialet er omgjort til tekst vil det være anonymisert.
- Den anonymiserte informasjonen vil jeg og min veileder ha tilgang til.
- Den anonymiserte informasjonen vil lagres i passord beskyttet fil.

Informasjonen du gir vil bli analysert og brukt i prosjektet. Du skal ikke kunne gjenkjennes av andre gjennom den informasjonen du gir meg når resultatet fra prosjektet publiseres. Det kan bli aktuelt å bruke sitater som du kan kjenne deg igjen i. Ved bruk av sitater vil jeg sikre at andre ikke kan gjenkjenne deg eller kontoret du arbeider ved.

Planen er at prosjektet skal avsluttes 01.06.19. Lydfilen og den anonymiserte informasjonen i tekstfilen vil da bli slettet.

På oppdrag fra UiT, Norges Arktiske Universitet, 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, ta kontakt med:

- Masterstudent: Hanne Soleng Lyngmo tlf. 414 38 730
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Hanne Soleng Lyngmo
Masterstudent ved UiT

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Gir digitalt oppfølgingsarbeid i NAV bedre kvalitet i oppfølgingsarbeidet?» og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til å delta i intervju og til at samtalen tas opp på lydbånd. Jeg samtykker til at mine opplysninger lagres til prosjektet er avsluttet, ca. 01.06.19.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Endelig utgave av informasjon- og samtykkeskjema

Informasjon til deg som vurderer å delta i forskningsprosjektet, «Gir digitalt oppfølgingsarbeid i NAV bedre kvalitet i oppfølgingsarbeidet?»

Dette skrevet gir deg informasjon om målet for prosjektet og hva en eventuell deltakelse vil innebære for deg.

Dette er informasjon til deg som vurderer å takke ja til å delta i et forskningsprosjekt som er en del av min mastergrad. Formålet er å undersøke den digitale oppfølgingen fra NAV gjennom arbeidsflaten Modia. Jeg har valgt å benytte meg av kvalitativ metode og skal gjennomføre intervjuer. For at jeg skal få med meg all den informasjonen som kommer frem under intervjuene er det nødvendig å bruke lydopptak. Dette krever et samtykke fra deg som ønsker å bidra i forskningsprosjektet som informant.

Formål

Da all utvikling og endring, også den digitale utviklingen, påvirker organisasjonen, de som arbeider i organisasjonen og brukerne som mottar tjenesten er dette et tema som engasjerer meg faglig. Jeg ønsker med min oppgave å undersøke hvordan denne utviklingen påvirker måten de ansatte i organisasjonen gjennomfører sine arbeidsoppgaver på.

Min problemstilling i forskningsprosjektet er: «Er Modia er en arbeidsflate som bidrar til å forbedre den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV?» Det oppfølgingen og veiledningen av brukerne samt samarbeidet med brukerne i oppfølgingsløpet som er mitt fokus i denne undersøkelsen. Jeg kommer derfor til å stille spørsmål om hvordan du utfører dine daglige arbeidsoppgaver knyttet til den arbeidsrettede oppfølgingen.

De som er aktuelle som informanter er ansatte i NAV og har arbeidet i etaten i 3 år eller mer. Du har som arbeidsoppgave å gi arbeidsrettet oppfølging til brukere som har behov for dette.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Som ett ledd i min mastergrad skal jeg gjennomføre forskningsprosjektet og jeg er selv ansvarlig for prosjektet sammen med min veileder. Ansvarlig institusjon er UiT Norges Arktiske Universitet, Institutt for barnevern og sosialt arbeid.

Hva innebærer det for deg å delta?

Din deltagelse i prosjektet innebærer at jeg gjennomfører et intervju som gjøres personlig, gjennom Skype eller over telefon. Intervjuet vil vare i 1 – 2 timer. Intervjuet vil bli tatt opp på lydbånd. I etterkant av intervjuet vil lydopptaket omgjøres til en tekstfil hvor informasjon du gir blir anonymisert før videre bruk.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern

Jeg vil bare bruke opplysningene som du gir til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet.

Jeg vil behandle opplysningene du gir konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun jeg som vil vite din identitet.
- Ditt navn vil bli erstattet av et med en kode som lagres på egen navneliste atskilt fra informasjonen du gir meg.
- Lydbåndet vil bli slettet når prosjektet er over.
- Når datamaterialet er omgjort til tekst vil det være anonymisert.
- Den anonymiserte informasjonen vil jeg og min veileder ha tilgang til.
- Den anonymiserte informasjonen vil lagres i passord beskyttet fil.

Informasjonen du gir vil bli analysert og brukt i prosjektet. Du skal ikke kunne gjenkjennes av andre gjennom den informasjonen du gir meg når resultatet fra prosjektet publiseres. Det kan bli aktuelt å bruke sitater som du kan kjenne deg igjen i. Ved bruk av sitater vil jeg sikre at andre ikke kan gjenkjenne deg eller kontoret du arbeider ved.

Planen er at prosjektet skal avsluttes med innlevering av min masteroppgave tidligst den 01. oktober 2019. men senest 01. februar 2020. Lydfilen vil bli slettet så snart den er omarbeidet til tekst og den anonymiserte teksten vil bli oppbevart frem til masteroppgaven er innlevert, senest 01. februar 2020.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller 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 UiT, Norges Arktiske Universitet, 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, ta kontakt med:

- Masterstudent: Hanne Soleng Lyngmo tlf. 414 38 730 veileder ved UiT er Merethe Giertsen
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Hanne Soleng Lyngmo
Masterstudent ved UiT

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Gir digitalt oppfølgingsarbeid i NAV bedre kvalitet i oppfølgingsarbeidet?» og har fått anledning til å stille spørsmål.

- å delta i intervju og at samtalen tas opp på lydbånd
- Jeg samtykker til at mine opplysninger lagres til prosjektet er avsluttet, senest 01. februar 2020.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: NSD-godkjenning



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Digitalt oppfølgingsarbeid i NAV – kun effektivitet eller bedre kvalitet?

Referansenummer

593383

Registrert

30.10.2018 av Hanne Soleng Lyngmo - hly015@post.uit.no

Behandlingsansvarlig institusjon

UIT – Norges Arktiske Universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for barnevern og sosialt arbeid

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Merethe Giertsen, merethe.giertsen@uit.no, tlf: 78450381

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Hanne Soleng Lyngmo, hly015@post.uit.no, tlf: 41438730

Prosjektperiode

20.08.2018 - 01.02.2020

Status

08.03.2020 - Avsluttet

Vurdering (2)

15.07.2019 - 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 15.07.2019. 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.

ANSATTE I NAV SIN TAUSHETPLIKT

Ansatte i NAV har taushetsplikt, og det er viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkeltklienter eller avsløre taushetsbelagt informasjon. Vi anbefaler at du er spesielt oppmerksom på at ikke bare navn, men også identifiserende bakgrunnsopplysninger må utelates, som for eksempel alder, kjønn, NAV-kontor, diagnoser og eventuelle spesielle hendelser. Vi forutsetter også at dere er forsiktig ved å bruke eksempler under intervjuene.

Studenten/forskeren og den ansatte har et felles ansvar for det ikke kommer frem taushetsbelagte opplysninger under intervjuet. Vi anbefaler derfor at studenten/forskeren minner læreren om taushetsplikten før intervjuet startet.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.02.2020.

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.

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: åpenhet (art. 12), 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.

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).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere 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)

07.12.2018 - Vurdert med vilkår

FORENKLET VURDERING MED VILKÅR

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet har lav personvernulempe fordi det ikke behandler særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Vi gir derfor prosjektet en forenklet vurdering med vilkår.

Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Dersom du følger vilkårene og prosjektet gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet vil behandlingen av personopplysninger være i samsvar med personvernlovgivningen.

VILKÅR

Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører prosjektet i tråd med kravene til informert samtykke

2. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser
3. At du følger behandlingsansvarlig institusjon (institusjonen du studerer/forsker ved) sine retningslinjer for datasikkerhet
4. At du laster opp revidert(e) informasjonsskriv på utvalgssiden(e) i meldeskjemaet og trykker «bekreft innsending», slik at du og behandlingsansvarlig institusjon får korrekt dokumentasjon. NSD foretar ikke en ny vurdering av det reviderte informasjonsskrivet.

1. KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE

De registrerte skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse. Du må påse at informasjonen minst omfatter:

- Prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig
- Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- Når prosjektet skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring
- At du/dere behandler opplysninger om den registrerte basert på deres samtykke
- Retten til å be om innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi)
- Retten til å klage til Datatilsynet
- Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder)
- Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for informasjonsskriv: http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html

Det er ditt ansvar at informasjonen du gir i informasjonsskrivet samstemmer med dokumentasjonen i meldeskjemaet.

2. TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2019.

3. 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).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

NSD SIN VURDERING

NSDs vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Forutsatt at vilkår 1 og 4 følges er det NSD sin vurdering 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.

PERSONVERNPRINSIPPER

Forutsatt at vilkår 1 til 4 følges vurderer NSD 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: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og dataportabilitet (art. 20).

Forutsatt at informasjonen oppfylder kravene i vilkår 1 vurderer NSD at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfylder lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

MELD ENDRINGER

Dersom den planlagte behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Belinda Gloppen Helle
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

