



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2019

Den digitale døren

Sigurd Kaldestad Tornli

Førord:

Å skrive masteroppgave er både en faglig og personlig reise. Utallige timer med litteratur innen «terskel, kø og skranke» og lange samtaler med brukere av NAV-systemet har gitt meg en dypere forståelse for hvordan forvaltningen virker i praksis. Samtidig får man god mental kondis som man kan ta i bruk på andre av livets arenaer.

Det er flere som må takkes for at det har vært mulig å skrive denne oppgaven. Takk til alle informantene som stilte opp til intervjuer. Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre denne studien uten at dere hadde bidratt med deres perspektiver.

Videre vil jeg takke min veileder Thor Øivind Jensen for engasjerende veiledningstimer og konstruktive tilbakemeldinger. Takk også til forskningsgruppen på KPO som har vært en god faglig arena. Å studere i Bergen har også gitt meg mulighet til å treffe mange gamle venner igjen. Takk til Erlend, Roar, Stig og Yankie for sosialt påfyll ☺. En stor takk går også til Knut Magne for oppmuntrende råd.

Sist, men ikke minst må jeg takke familien min. Takk til Åsmund og Eivind for at dere er de fantastiske guttene dere er. Takk til Liv Berit for at du lar meg få tid til å skrive, selv om du må sette noe av ditt eget på vent. Takk til svigerforeldre som har stilt opp som barnevakt. Takk til mamma og pappa for korrektur!

Sammendrag:

Fokus for denne oppgaven har vært å se på hvordan digitalisering påvirker forholdet mellom brukerne og NAV. Dette er gjort ved intervjuer av brukere av NAV om deres opplevde erfaringer i møte med forvaltningen. Fra politisk hold blir ny teknologi sett på som en løsning for å skape en bedre samhandling mellom forvaltningen og den enkelte bruker. I denne studien blir det sett på positive og negative aspekter ved denne utviklingen. For å kunne analysere dette er det tatt utgangspunkt i tidligere teorier om tilgangsstrukturene. Det har derfor også vært et mål for oppgaven og se hvilken forklaringsverdi de gamle teoriene har for å kunne belyse samspillet i en digitalisert forvaltningskontest.

Funn gjort i denne masteroppgaven tyder på at de gamle tersklene fortsatt består, om enn i noe endret form. Digitalisering har gjort det enklere for brukerne å finne fram til informasjon på egenhånd. I tillegg går det raskere å levere inn søknader om ulike ytelser. På den andre siden er det oppstått nye hindringer for enkelte brukere. Det å ta i bruk de digitaliserte løsningene forutsetter at brukerne har den digitale kompetansen som skal til for å nyttiggjøre seg av systemene. Enkelte brukere har også opplevd at det enklere å registrere enkle behov, mens de mer kompliserte behovene ofte fører til at de må ta i bruk telefon eller personlig oppmøte.

Innholdsfortegnelse:

1. Bakgrunn	s. 6
1.1 Problemstilling og avgrensning.....	s.8
1.2 Innføring av NAV-reformen.....	s.11
1.3 Digitalisering av offentlig forvaltning.....	s.14
2. Tilgjengelighetsteori	s.19
2.1 Tilgangsstrukturer.....	s.19
2.2 Digitalisering av tilgangsstrukturene.....	s.23
2.3 Den digitale habitus og den digitale kapital.....	s.25
2.4 NAVs digitale innganger.....	s.28
2.5 Modernitetens konsekvenser for mellommenneskelig samhandling.....	s.30
2.6 Brukernes tillit til forvaltningen i en delvis digitalisert forvaltningskontekst.....	s.33
3. Metode	s.35
3.1 Vitenskapsteoretisk innfallsvinkel.....	s.35
3.2 Oppgavens forskningsmessige design.....	s.36
3.3 Analyseramme og datakonstruksjon.....	s.37
3.4 Metodisk innfallsvinkel.....	s.39
3.5 Etske problemstillinger.....	s.40
3.6 Innsamling av data.....	s.41
3.7 Intervjuprosessen.....	s.42
3.8 Forskningsprosjektets reliabilitet og validitet.....	s.44
3.9 Analyse av data.....	s.46
4. Resultater	s. 47
4.1 Kvanitative sekundærdata fra DIFI.....	s.47
4.2 Analyse av kvalitative intervjuer.....	s.51
4.3 Informantenes digitale habitus.....	s.53
4.4 Informantenes erfaringer med registreringsterskelen.....	s.55
4.5 Informantenes erfaring med kompetanseterskelen.....	s.58
4.6 Informantenes erfaringer med effektivitetsterskelen.....	s.61
4.7 Informantenes syn på videre digitalisering av forvaltningen.....	s.62
4.7 Oppsummering av funn.....	s.64
5. Drøfting	s.66
5.1 Betydningen av digitale praksiser og digitale felt.....	s.66
5.2 Endringer i registreringsterskelen som følge av digitalisering.....	s.69

5.3 Endringer i kompetanseterskelen som følge av digitalisering.....	s.72
5.4 Endringer i effektivitetsterskelen som følge av digitalisering.....	s.78
5.5 Brukernes møte med «køen» i en digitalisert forvaltningskontekst.....	s.81
5.6 Brukernes møte med «skranken» i en digitalisert forvaltningskontekst.....	s.82
6. Oppsummering	s.83
Litteraturliste	s.86
Vedlegg 1. Intervjuguide	s.91
Vedlegg 2. Informasjonsskriv til informanter	s.94
Vedlegg 3. Godkjennelse for prosjektet fra NSD	s.97

Kapittel 1. Bakgrunn:

I dagspressen framkommer det ofte eksempler på at enkelte brukere, eller grupper av brukere opplever å komme til kort med sine krav ovenfor forvaltningen. Dette kan være ulike typer av hjelp som for eksempel arbeidsledighetstrygd eller bistand i forbindelse med jobbsøknader. De siste årene har forvaltningen i Norge foretatt en omlegging til digitale brukerløsninger. Dette har ikke foregått helt uten komplikasjoner, verken for forbrukerne, eller for dem som er satt til å forvalte og administrere brukernes rettigheter og tjenester. I en artikkel på ABC-nyheter kalt *NAV skaper mer sinne enn forståelse* (Lingjærde 2017) framkommer det at enkelte brukere opplever å ha manglende kunnskaper og ferdigheter for å kommunisere med forvaltning:

- *«Systemet nå er bare for dem som skjønner det og har ressurser, men for dem som har det vanskelig kan det være prekært.» Poengterer alenefaren Jan Roos, som hadde et prekært spørsmål om foreldrepenger.*
- *«Det er veldig vanskelig for meg å bruke internett og hver gang jeg ber om hjelp sier de «ring dette nummeret». Men de forstår meg ikke på telefonen», forteller Sylvester Ifuwe på gebrokken engelsk.*

(Ibid)

Slike eksempler kan indikere ulike skjevheter ved systemet. Intensjonene med NAV-reformen var at alle innbyggere skulle være sikret lett tilgjengelighet til forvaltningsapparatet, og en effektiv ressursutnyttelse til beste for alle. (Sosialdepartementet 2002, s. 2-3). NAV-reformen ble til i en tid hvor brukerne ofte ble kasteballer i systemet og måtte gå fra det ene kontoret til det andre for å registrere seg som brukere og få tilgang til informasjon og tjenester. En bruker kunne søke om en ytelse på et trygdekontor, men måtte videre til aetat for å motta annen type ytelser, og kanskje videre til et sosialkontor for å få sosialstønad. «Den ene døren» ble et begrep for fusjonering av de tre etatene (Andreassen og Aars 2015). Likevel gikk ikke samordningen helt slik det var tiltenkt og brukerne ble også her kasteballer i systemet. Dette skjedde som følge av intern fragmentering i NAV-apparatet (Lundberg 2012, s. 315 – 316).

I tillegg til en reorganisering av ulike deler av forvaltningsapparatet, har det også foregått en digitalisering av ulike aspekt ved NAVs virksomhet. Formålet med å digitalisere har vært at brukerne skal kunne kommunisere med forvaltningen når de selv måtte ønske det. Videre var

det en intensjon at brukerne skulle få raskere tilgang til relevant informasjon de måtte trenge for å kunne vurdere hvilke tjenester de kunne søke om, og hvordan de skulle henvende seg til forvaltningen. (Hansen, Lundberg og Syltevik 2018, s. 69).

Digitaliseringen kan også ses som et ledd i en effektivisering av forvaltningsapparatet. Dette fordi brukerne ikke bare gis tilgang til digital kommunikasjonen med NAV, men også blir sterkt veiledet inn i dette. (ibid, s. 73, s. 79). Videre er det eksempler på at NAV også ønsker å bruke digitale kommunikasjonsplattformer for systematisk oppfølging av enkelte brukergrupper. Et slikt tilfelle er *Ny digital oppfølgingsplan* som kan brukes til samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i forbindelse med sykemeldinger. Den kan deles med både NAV og helsetjenesten, og skal etter intensjonen kunne gi bedre samarbeid under sykefraværet. En framtidig tanke er at denne planen også skal kunne brukes forebyggende. (NAV, 2018b)

Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) påpeker i sin artikkel *Digitalization, Street-level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences* hvordan NAV fortsatt ikke er fullstendig digitalisert. Likefullt opplever noen brukere at digitaliseringen av kommunikasjonskanalene, som var ment å forenkle dialogen, i stedet er blitt en barriere. Dette skyldes blant annet at enkelte brukere ikke har den digitale kompetansen som skal til for å beherske datautstyret. Andre brukere igjen mangler selve datautstyret for å kunne samarbeide med forvaltningen hjemmefra. Det er spesielt blant dem som aldri har brukt internett før at problemene er størst med å tilpasse seg de digitale endringene. Flere av dem opplever dette som frustrerende, og det fører til en avmaktssituasjon ovenfor forvaltningen som egentlig er satt til å hjelpe dem. (ibid, s. 82-83)

Ovenfor er det nevnt flere eksempler på hvordan brukere kan oppleve ulike utfordringer ved å kontakte forvaltningen. På 1970 – og 1980-tallet ble det publisert flere forskningsbidrag om 'tilgangsstrukturene'. (Scahaaffer og Wen-hsien 1975, Bleiklie, Jakobsen, Thorsvik 1997, Jensen 1986). Et felles fokus for disse bidragene var at de så på hvordan mennesker med ulike kunnskapsmessige forutsetninger, og med ulik kompleksitet i hjelpebehovet, ble behandlet ulikt av forvaltningen. Dette gjaldt både når de skulle registrere sine behov, og hvor lenge de måtte vente på å få tildelt ulike gode fra det offentlige. Felles for funnene (ibid) er at forvaltningsapparatet prioriterer å avhjelpe brukere som kan framlegge sine krav på en adekvat måte, og samtidig har lav grad av kompleksitet i hjelpebehovet. Videre i denne masteroppgaven er det sett på hvordan digitalisering påvirker tilgjengelighet i forvaltningen.

1.1 Problemstilling og avgrensning:

Det finnes mange aspekter som kan undersøkes ved digitaliseringen, og det er allerede gjort mye forskning rundt hvordan endringene påvirker de ulike institusjonene i statsapparatet. Enkelte av disse bidragene ser på hvordan institusjonene i statsapparatet endrer karakter som følge av digitaliseringen (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler (2006). Andre bidrag fokuserer på hvordan de som arbeider i førstelinjen og avhjelper brukere, de såkalte bakkebyråkratene, opplever endringer i sin arbeidssituasjon når flere av deres arbeidsoppgaver endrer karakter. (Buffat 2015). Til slutt er det bidrag som analyserer brukernes situasjon når de er henvist til å møte forvaltningen via digitale kommunikasjonskanaler. (Lundberg og Syltevik 2013, Hansen, Lundberg og Syltevik 2018, Adler og Henman 2005, Grukle 2008). I denne masteroppgaven har tilnærmingen foregått ut fra sistnevnte innfallsvinkelen ved å se på brukernes opplevelser av digitalisering.

Med bakgrunn i det som ble presentert i innledningen, er det formulert følgende problemstilling for denne masteroppgaven:

Hvilke erfaringer har brukerne med tilgangsstrukturene i en digitalisert forvaltningskontekst?

Denne masteroppgaven kan sies å ha en ganske stram oppgaveformulering. Det er tatt utgangspunkt i eldre teoretiske bidrag (Schaffer og Wen-hsien 1975, Jacobsen, Jensen, Aarseth 1982, Jensen 1986, Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997). Intensjonen har vært å se på om disse bidragene, fra tiden før digitaliseringen av forvaltningsapparatet, fortsatt kan brukes til å analysere tilgjengeligheten for brukerne. Problemstillingen er laget med utgangspunkt i brukernes opplevde erfaringer, og med tanke på å få fram «brukerens stemme». Det er derfor ikke innenfor rammene av oppgaven å få fram «bakkebyråkratenes» (Lipsky 1980) perspektiv på endringsprosessen. Videre er det som framkommer av data fra forskningsintervjuer, blitt sett i sammenheng med tidligere forskning og nyere bidrag. Ved å ta i bruk denne innfallsvinkelen kan det drøftes om, og eventuelt på hvilken måte digitaliseringen endrer møte med forvaltningen slik det blir erfart fra brukernes ståsted.

Ut fra det som er nevnt ovenfor er det formulert følgende forskningsspørsmål for å belyse problemstillingen:

1. Hvilke erfaringer har brukerne med å registrere sine behov via delvis digitaliserte brukerløsninger?
2. Erfarer brukerne at deres 'digitale habitus' er tilstrekkelig for å samhandle med forvaltningen?
3. Hvordan har brukerne erfart at deres behov blir prioritert av forvaltningen?

Teoriene om 'tilgangsstrukturene' bygger på at det finnes ulike 'terskler' som brukerne opplever i møte med forvaltningen. Tersklene utgjør ulike hindringer som brukerne må overkomme for å kunne motta ytelse fra forvaltningen. (Jensen 1986, side 18-19). Sentralt her er at brukerne må kunne dokumentere at de er berettiget til å motta støtte fra det offentlige. (Schaffer, Wen-hsien 1975, side 23). Det første brukeren må overkomme kan defineres som «registreringsterskelen». (Jensen 1986, s. 18-19). Brukeren må besitte kunnskap, pågangsmot og ulike ressurser, for å kunne dokumentere sine behov. Et viktig spørsmål er om, og på hvilken måte disse strukturene eventuelt er blitt forandret som følge av tiltagende digitalisering av forvaltningsprosessene. Et eksempel på disse endringsprosessene er utprøving av digitalisering av økonomisk sosialhjelp. (NAV 2018a). Brukere som søker økonomisk sosialhjelp er i utgangspunktet en sårbar gruppe, og en kjent problematikk i mediene er ungdommer som dropper ut av videregående skole og ender på sosialtrygd. En antakelse har vært at lavt utdannede brukere vil oppleve utfordringer med å registrere sine behov også når forvaltningen digitaliseres. Et fokus her vil være om brukerne erfarer at registrering blir enda vanskeligere, og om de opplever mer avmakt som følge av digitaliseringsprosessene.

Ut i fra det som er formulert i det første forskningsspørsmålet kan digitaliseringsterskler ses i sammenheng med det som ble nevnt innledningsvis om de digitale kunnskapene brukerne besitter. Dette gjelder blant annet de praktiske-digitale ferdighetene som må til for å kunne finne fram til riktige nettsider. I tillegg må brukeren kunne orientere seg i en stor informasjonsmengde som for enkelte nok kan oppleves som overveldende. Videre kan en se på om brukerne besitter de fysiske ressursene som må til for å kunne kommunisere med forvaltningen. Langt de fleste i dag besitter en mobil smarttelefon, men det er ikke alle som

har tilgang på en datamaskin. I datainnsamlingen ble brukerne spurt om hvilken type av digital plattform de bruker i sin kommunikasjon med forvaltningen.

NAV (2018a) ønsker å framheve de positive aspektene ved digitaliseringen. Likevel skal det fortsatt være mulig å bruke papirbaserte løsninger for dem som ønsker det. I oppgaven vil det bli sett på brukernes synspunkter på delte løsninger, og hvilke erfaringer de har med å bruke ulike former for kommunikasjon med forvaltningen. Dette gjelder spesielt hvorvidt de kommuniserer utelukkende digitalt med NAV eller om de også må ta i bruk telefon, eller personlig oppmøte, fordi de digitale kommunikasjonsformene ikke fungerer tilfredsstillende.

Det andre forskningsspørsmålet omhandler brukernes kunnskaper og ferdigheter, og hvordan denne har betydning for hvilke erfaringer de har med tilgangsstrukturene. (Jensen 1986, side 20). *Kompetanseterskelen* utgjør de kunnskaper og ferdigheter brukeren må besitte for å kunne delta i en meningsfull interaksjon med forvaltningen. Tidlige besto denne kommunikasjonen mest i å kunne fylle ut papirskjemaer, samt føre samtale med ansatte på for eksempel et trygdekontor, eller senere ved et NAV-kontor. Digitaliseringen fører til at brukerne ikke like ofte møter personalet på tjenestekontorene. I stedet blir de henvist til å sitte hjemme foran skjerm og kommunisere med forvaltning derfra. (Lundberg, Syltevik og Hansen 2018). Tidligere funn (Jensen 1986) har vist at personer som er gode til å snakke for seg, og har et godt ordforråd, oftere oppnår mer med sine henvendelser til forvaltningen. Videre har det også vært slik at de som er godt utdannet ofte mestrer samhandlingen med forvaltningen bedre i forhold til dem som har lavere utdanning. Det kan være mange ulike årsaker til dette, men kunnskapen om selve forvaltningskonteksten kan være en av dem.

Ut fra det andre forskningsspørsmålet er det interessant å se brukerens digitale kompetanse i en litt større kontekst. Her er det sett på om den digitale kompetansen er bygd opp ved at personen har brukt digitale hjelpemidler til kun konkrete gjøremål i dagliglivet, eller om personen liker å utforske bruken av de digitale hjelpemidlene. Sammen med personens utdanningsbakgrunn og livssituasjon utgjør dette hva Ignatow og Robinson (2017) kaller en 'digital habitus'. En antakelse i denne oppgaven har vært at personer med lav grad av digital habitus opplever større problemer i sitt møte med den digitale forvaltningen enn personer med høy grad av digital habitus.

I det tredje forskningsspørsmålet er hovedfokuset på hvilket hjelpebehov brukerne har. Disse hjelpebehovene kan være av helt enkel art, søknad om dagpenger eller utfylling av

sykemeldinger. Kompliserte hjelpebehov oppstår ofte hvis brukerne er avhengig av flere typer hjelp fra det offentlige. (Jensen 1986, side. 20). Slike brukere vil ha det vanskeligere både med å definere sine behov, og med å finne fram til ulike typer av tjenester. I nyere forskningsbidrag (Hansen, Lundberg og Syltevik 2018, s. 81-83) framkommer det at det er sammenheng mellom kompleksiteten i hjelpebehovet hos den enkelte bruker, og hvor godt egnet de digitale løsningene er for kommunikasjon. Ut fra det som framkommer her, kan det være interessant å finne ny empiri for å se på om dette også kan ses på i sammenheng med Jensen (1986, side 20) kaller for *effektivitetsterskelen*. Er det slik at brukere med kompliserte, ikke standardiserte hjelpebehov må vente lengre på tjenester, og at de erfarer å få dårligere ytelser enn de som har mer standardiserte behov?

Tidligere funn har vist at ressursvake grupper får mindre hjelp av forvaltningsapparatet, enn grupper emed høyere status. (Jacobsen, Jensen, Aarseth 1982, side 37).

1.2 Innføringen av NAV-reformen:

For å forstå bakgrunnen for digitaliseringen av forvaltningen og hvordan dette påvirker tilgangsstrukturene, kan det være nyttig å se på det institusjonelle rammeverket dette foregår innenfor. Videre er det viktig å se på de endringsprosessene som har foregått i forvaltningen gjennom den senere tid. Sist, men ikke minst, er det viktig å se hvordan endringsprosessene påvirkes av ulike instrumentelle og institusjonelle perspektiver som er rådende hos de som initierer og er pådrivere bak endringsprosesser. Med dette som bakgrunn vil det være enklere å se en sammenheng mellom politiske prosesser, forvaltningen, tilgangsstrukturer og hvilke erfaringer brukerne har av sitt møte med det delvis digitaliserte NAV.

Det norske forvaltningsapparatet er i dag organisert i NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen). Tidligere var det en tredeling av den offentlige velferdsforvaltningen ved aetat, trygdekontorene og sosialtjenesten. Fra politisk hold var det av ulike årsaker lenge et ønske om å samordne disse tjeneste i en felles organisasjon. Sentralt her sto tanken om å skape et mer samordnet tilbud for brukerne som ofte hadde sammensatte hjelpebehov. Det noe underlige med denne prosessen var at den ble initiert av Stortinget. (Christensen 2008, side 22-25). I forhold til konstitusjonell praksis er det vanlig at regjeringen tar initiativ til reformprosesser i forvaltningen. Tom Christensen (ibid, s. 25) finner at det var ulike grunner til at reformprosessen ble initiert av Stortinget. Det skjedde blant annet som følge av at politiske representanter fikk innspill fra ulike brukerorganisasjoner hvor medlemmene hadde

kompliserte hjelpebehov. Slik sett ble dette en prosess som var styrt nedenfra. Samtidig var prosessen påvirket av ulike internasjonale reformbølger. Her kan særlig nevnes New Public Management hvor samordning og effektivisering var viktige momenter. Dette skjedde blant annet for å kunne spesialisere og spisse organisasjonene i forhold til hjelpebehov. (ibid, s. 17). Samtidig kan ikke den norske forvaltningen på noen måte sies å være i nærheten av de mer rendyrkede versjonene av forvaltningssystemene innen denne reformtradisjonen slik det for eksempel var tilfellet på New Zealand (Schick 1998).

Det hadde i lang tid vært et problem at brukerne var «kasteballer» i systemet. Brukerne ble gående mellom ulike kontorer fordi etatene kunne vise til bedre resultater ved at de flyttet brukerne og deres problemer over til en annen etats domene. Slik sett ble det ikke effektiv bruk av midler, og brukerne opplevde en lite helhetlig koordinering av de tiltak som ble satt i verk. Innføringen av den såkalte arbeidslinjen førte til at det ble flere brukere som hadde tverretatlige utfordringer (ibid, side 88 – 90). Pedersen (2003) mente dette ikke var et problem som knyttet seg til brukeren, men at feilene lå i selve systemet:

Klienten selv har ikke noe tverrsektorielt problem. Det er først når personen ses ut fra etatenes oppdelte og avgrensede ansvarsområder at det blir til et tverrsektorielt problem. Det tverrsektorielle er ikke skapt av klienten, men av strukturen på etatene. (ibid, side 90)

Tanken om kasteballproblematikken finnes også igjen i Stortingsmelding nr. 14 2002-2003 (Sosialdepartementet 2002, side 9). Her fokuseres det på brukernes situasjon i møte med forvaltningsapparatet. Slik det ser ut i denne Stortingsmeldingen er samordning et av de viktigste punktene. Det pekes videre på at årsaksforholdene til denne situasjonen for brukerne er sammensatte (ibid, side 109). Intensjonen videre er likevel at brukerne skal oppleve en mer helhetlig forvaltningskontekst. (ibid s. 165). I meldingen beskrives hvordan ulike instanser innen det offentlige skal koordinere hjelpeinnsatsen for brukeren. Velferdsforvaltningen representert ved aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten skal blant annet samarbeide med helsetjenesten og utdanningssystemet. (ibid, side 176 – 180).

Etter at Stortingsmeldingen (ibid) ble lagt fram for Stortinget ble den imidlertid refusert og sendt tilbake til regjeringen. Dette fordi Stortinget mente regjeringen ikke hadde etterkommet anbefalingen om å samle alle etater til en etat. (Christensen 2008, side 37). Videre ble det en opphetet debatt i Stortinget hvor regjeringen fikk kraftig kritikk. (ibid, side 38 – 39). Etter dette ble det nedsatt et utvalg ledet av Jørn Rattsø. Utvalget kom så med 4 forslag til

organiseringer modeller hvorav den ene var en statlig enhetsmodell. Utvalget var bekymret for at en slik stor organisasjon kunne bli tungrodd og vanskelig å spisse inn mot enkelte prosesser. (ibid, side 44 -46). Regjeringen hørte imidlertid ikke på forslagene Rattsø-utvalget kom med. Løsningen ble at arbeids- og sosialdepartementet, som nå hadde ansvar for saken, foreslo en helhetlig løsning som de aktet å ta til Stortinget. Forslaget om ny organisering av arbeids- og velferdsetaten fikk høy tilslutning da det ble behandlet i Stortinget våren 2005 (Andreassen og Aars 2015, side 42 – 43).

Innføringen av den nye etaten ble ingen enkel prosess av ulike årsaker. For det første var det forskjell i forhold til hvilke intensjoner representanter for aetat og trygdeetaten hadde til samarbeid. Mens aetat ønsket å forme den nye organisasjonen, ville representanter fra trygdeetaten ønsket en mer samlende prosess. (ibid, side 57). Virkningen av vedtakene ble ikke slik de var tilsiktet fra politisk hold, og resultatet ble en mer fragmentert organisasjonsstruktur som lignet på de tre gamle etatene. (ibid, side 61). Alt dette skjedde under selve operasjonaliseringen av reformprosessen etter at Stortinget hadde overlatt ansvaret for dette til regjeringen og arbeids- og sosialdepartementet. Etter hvert ble det imidlertid noe bedre samordning av tjenestene. (ibid, sid 62)

Resultatene av reformen var heller ikke slik de var tiltenkt. Blant annet var det ikke flere som kom over i jobb, og flere forble på ulike typer av stønader. (ibid, s. 65). Flere av de viktigste intensjonene med reformen hadde vært å skape en mer helhetlig tiltakspakke for dem som av ulike årsaker hadde falt ut av arbeidslivet. Spesielt gjaldt dette for dem som av helsemessige årsaker hadde falt ut av arbeidslivet. Positiv utvikling var det likevel å spore i forhold til sosialklientenes situasjon. Dette kan skyldes at NAV satset på et mer helhetlig tilbud for denne gruppen i forhold til slik det hadde vært tidligere. (ibid, s. 71)

Selve implementeringsfasen i NAV strakk seg over mange år. Det siste NAV – kontoret ble etablert så seint som i 2011 (Arbeidsdepartementet 2011). Ved disse kontorene var det meningen at brukerne skulle finne en samlet tilgang til forvaltningens tjenester gjennom den såkalte «ene døren». Inngangen til NAV-kontorene har skjedd via «en dør», men forskning viser at flere får en mer fragmentarisk opplevelse av situasjonen så fort de tar skrittet innenfor dørene. Blant annet blir det brukt kølapp-systemer, digitale informasjon via skjermer og brukerne er ofte henvist til telefon som erstatning for å møte tjenestepersonalet ansikt til ansikt. (Lundberg og Syltevik 2013, side 71 – 89)

Det kan være vanskelig å spå noe om framtidsutsiktene til organisatoriske enheter. Likevel er det viktig slik Andreassen og Aars (2015, side 158) beskriver at endringsprosesser også kan avstedkomme uforutsigbare resultater. Blant annet har reformen ført til bedre samordning mellom de ulike nivåene av forvaltningen, slik at brukerne opplever et mer helhetlig tilbud fra kommune og stat. Ansvarsfordelingen ovenfor brukerne av forvaltningen var her tidligere mer oppstykket, og brukerne hadde en mer fragmentarisk opplevelse av tjenestetilbudet. Med den nye reformen finner Andreassen, og Aars (ibid, side 158 - 159) at det er mer samordning mellom overgripende nivåer mellom stat og kommune. Slik sett kan en kanskje si at noe av intensjonene om «en dørs»-inngang til forvaltningen for brukerne var oppnådd.

For senere å kunne se brukernes erfaringer av NAV-systemet i en større sammenheng, er det viktig å kort skissere de organisatorisk-ideologiske paradigmene som har vært rådende i tiden før og under tilblivelsen av reformen. Selve startfasen av reformen, representert ved forarbeider og politisk behandling, viser en noe endret rollefordeling mellom regjering og Storting. Stortinget tok initiativ i prosessen og valgte å avvise innspill fra regjeringen som ikke imøtekom kravene Stortinget stilte om en mer enhetlig velferdsforvaltning. (Christensen 2008, side 59). At Stortinget kunne instruere regjeringen på denne måten, skyldes også at regjeringen Bondevik II var en mindretallsregjering. Christensen (ibid, side 59 – 61) finner at politiske myndigheter var førende i prosessen, og at de administrative delene av departementene ikke hadde så sterkt kontroll med utformingen av omorganiseringen som tilfellet var i andre endringsprosesser. Videre viser prosessen at det var liten grad av refleksjon fra politisk hold om utfordringer som kunne oppstå ved fusjonering av statlige etater. (ibid, side 59 – 61).

1.3 Digitalisering av offentlig forvaltning:

Parallelt med store organisatoriske reformer har det også skjedd en digitalisering av velferdsforvaltningen. I vestlige land har denne utviklingen skutt fart de siste årene. Det har vært en utvikling fra det man kan kalle et papirbasert byråkrati til et digitalt byråkrati. Denne teknologiske utviklingen skjedde gradvis fra 1930-årene av hvor man hadde indekserbare registre ved hjelp av analoge maskiner, videre til 1980 med innføringen av digitale databaser, til de mer web- baserte løsninger på slutten av 1990-årene. Likevel tok det lang tid før offentlig forvaltning implementerte mange av disse løsningene. (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler 2006, side 4 og side 13).

Det kan være nyttig å merke seg at utbredelsen av bruken av IKT i arbeidsprosesser utartet seg noe forskjellig i privat og offentlig sektor. Innbyggerne som ble vant til digitaliserte brukerløsninger i det private, begynte også å stille samme forventninger til offentlig forvaltning. (ibid, s.43). Likevel så ikke sentrale myndigheter helt verdien av å innføre mange av disse løsningene. Først ved årtusenskiftet begynte man for alvor å legge merke til mulighetene i det som på engelsk blir benevnt med e-government. (ibid, s.43). Bruken av IKT gikk fra å være en spesialisert del av forvaltningen til å gå mer inn i en rutinepreget tenkning for hele organisasjonen vedrørende arbeidsprosesser og informasjonsflyt. Det hadde inntil da vært en periode hvor man ut fra en tanke om rasjonalisering av arbeidsoperasjoner hadde bygget ned sentrale kompetansemiljøer innen IKT. Dette ble gjort fordi det ikke samsvarte med en NPM-visjon for organisering av forvaltningsstrukturer. (ibid, side 44-45). Videre var det store ulikheter i hvilken utstrekning ulike land hadde gjennomført digitaliserte omstillingsprosesser. (Adler og Henman, 2005). Det viktigste argumentet for innføring av digitale systemer i perioden 1985 – 2000 var at datamaskiner skaper effektivitet i forvaltningen. (ibid, side 337) Ekspertise innen IKT hadde inntil da vært noe forvaltningen i flere europeiske land og USA hadde innhentet fra privat sektor. I tillegg hadde man sett på muligheten for å gi kommersielle aktører ansvaret for en del av arbeidsoperasjonene som omhandlet IKT. (Dunleavy et.al, side 57).

Årene etter årtusenskiftet kan best karakteriseres som en transformasjonsprosess hvor større deler av forvaltningen til dels skifter institusjonell karakter som følge av innføringen av digitale systemer. I løpet av de siste årene har det vært flere eksempler på at bruken av IKT-løsninger fortsetter å ekspandere (Hetling, Watson og Horgan 2014, Røhnebæk 2016). Denne har blant annet ført til omdefinerte arbeidsroller for de ansatte i førstelinjen i forvaltningen, de såkalte bakkebyråkratene (Lipsky 1980). Arbeidsoppgavene deres har tradisjonelt sett bestått i å hjelpe brukere som ønsker tjenester fra forvaltningen. Lipsky (ibid) ser på hvordan bakkebyråkratene definerer sin egen rolle i forvaltningen ut fra hva de blir «målt» på av kontrollbyråkratiet. Dermed velger de ansatte å prioritere brukerne på en slik måte at de oppnår best mulig resultat i forhold til de målene som er satt. En negativ side med dette er at enkelte brukeres behov ikke nødvendigvis faller innenfor det bakkebyråkratene ønsker å prioritere. Brukerne kan dermed ende bak i køen som følge av at førstelinjeforvaltningen ikke ser det som hensiktsmessig å hjelpe disse brukerne først. Bakkebyråkratene kan gjøre slike prioriteringer fordi de har autonomi i arbeidssituasjonen på grunn av skjønnsmessige vurderinger i forhold til brukernes behov. (ibid). Hensikten ved at NAV innfører digitale systemer er å gjøre bedre tilpasninger for enkeltbrukere. Røhnebæk (2016) mener

hovedtrekkene i forskningen viser at rommet for skjønsmessige vurderinger for bakkebyråkratene innskrenkes når forvaltningsprosessene digitaliseres. (ibid, side 290). Digitaliseringen medfører en standardisering av arbeidsprosesser og relasjoner mellom bakkebyråkratene og brukerne.

Allerede i forarbeidene til NAV-reformen var det et håp om at kommende digitaliseringsprosesser skulle skape en mer effektiv forvaltning for brukerne. Dette skulle skje ved at brukerne fikk mer tilpasset hjelp, og ved at arbeidsprosesser i forvaltningen kunne automatiseres. Imidlertid ble ikke dette fulgt av nødvendige midler til IKT-løsninger som trengtes for at disse intensjonene skulle nås. (Andreassen og Aars 2015, side 154-156). Manglende koordinering av arbeidsprosesser internt i NAV førte til at myndighetene besluttet større grad av regulering for å oppnå bedre resultater. På grunn av manglende resultatoppnåelser ble det også innført «resultatmål» for de enkelte ansatte i NAV (ibid, side 98-99). Sett i sammenheng med bakkebyråkratenes arbeidssituasjon (Lipsky 1980, Røhnebæk 2016) kan det hevdes at rommet for skjønnsutøvelse her blir ytterligere innskrenket. En interessant problemstilling i så måte er hvilken effekt dette vil ha for den enkelte bruker av systemet.

Forvaltningens oppgave er å hjelpe brukerne, og brukerens behov har vært det sentrale i arbeidet med NAV-reformen (Hansen, Lundberg og Syltevik 2013b, side 11). I Stortingsmelding nummer 14. 2002-2003 nevnes ordet bruker som enkeltord eller som del av sammensatt ord brukt på 150 sider av totalt 232 (Sosialdepartementet 2002). Definisjonen av dem som nyttiggjør seg av tjenester i offentlig forvaltning har variert mye opp igjennom årene. (Syltevik 2013) I forarbeidene til NAV-reformen representert ved Stortingsmeldinger, Stortingsdebatter og i ulike rapporter brukes følgende begreper om de som benytter seg av tjenestene: *bruker, innbygger, folk, borger, klient, sosialklient, mottaker, stønads-/trygdemottaker og kunde*. (ibid, side 34). Tidligere år var gjerne de som benyttet seg av sosialtjenester benevnt «klient». I folketrygden var man «medlem», og aetat hadde begrepet bruker. (ibid, side 35). En antakelse kan være at begrepet «bruker» er det hyppigst brukte fordi en ønsket om å normalisere det å være i kontakt med NAV og motta ulike typer tjenester.

NAV reformen og digitaliseringen kan også sees i lys av ulike typer forvaltningstradisjoner. Andreassen og Aars (2015, side 49 - 50) mener NAV både kan sees på som en NPM-reform, men også som en post-NPM reform. En NPM-reform gjennomføres etter prinsipper fra det

private næringsliv, og skal sikre at offentlig forvaltning opererer mer effektivt og utnytter midlene slik de er forutsatt. I følge denne reformtradisjonen, som først gjorde sitt inntog i engelskspråklige land på 1980-tallet, var det sentralt at politiske beslutninger ble omsatt i målbare standarder etter modell fra næringslivet. Det skulle også forhindre korrupsjon og sikre høy kostnadseffektivitet (Hood 1995, side 93 – 95). I et slikt system skal brukeren operere som kunde og stille krav til forvaltningen i forhold til tjenestene de mottar. (Andreassen og Aars 2015, side 21). Negative virkninger av å bruke slike virkemidler i offentlig sektor kan være at det blir lite samordning av de tiltakene som settes i verk. Det å samle alt under «ett tak», kan sees på som en motvekt til mye av det NPM-reformene sto for. (ibid, side 51). En skulle sikre også de brukerne som falt utenfor. Dette skulle gjøres ved internt samarbeid, men også ved å samhandle med brukerorganisasjoner og aktører innen sysselsetting.

Ut i fra et instrumentelt perspektiv på organisasjoner kan en hevde at forvaltningen i stor grad lar seg styre av en sentral beslutningsmyndighet. Her vektlegges en hierarkisk styringsmodell som skal sikre effektiv implementering av politiske vedtak. (Andreassen og Aars 2008, side 35-36), Christensen (2008, side 59) mener det er viktig å minne om at NAV-reformen ikke helt kan sees på i et slikt organisatorisk perspektiv. Dette til en viss grad fordi det i forarbeidene med reformen var Stortinget som tok initiativ ovenfor regjeringen. Videre godtok ikke Stortinget det første utkastet til reform som regjeringen kom med. På den andre siden mener Christensen (ibid, side 59) at det var annerledes da reformen endelig skulle implementeres. Her var det regjeringen anført av arbeids og organisasjonsminister Høybråten som tydelig satte sitt preg på prosessen.

En annen tilnærming vil være å se på prosessen ut ifra det man kan kalle et institusjonelt perspektiv på organisasjoner. Her tenker man seg at organisasjoner på ulike måter blir preget av uformelle strukturer, og at medlemmene i organisasjonen er med på å påvirke politikken utforming (Olsen 2010, side 7). I et slikt perspektiv er det også mulig å se NAV-reformen. Etter at vedtaket om reformen var fattet og reformen skulle settes ut i verk, kunne de tidligere etatene ta initiativ til å påvirke prosessen. (Andreassen og Aars 2015, side 33). Ut fra et institusjonelt perspektiv kan man også se den pågående digitaliseringsprosessen. Dette fordi de ulike deler av NAV-systemet kan påvirke systemet og utformingen av dette gjennom hvordan de tar i bruk de nye digitale verktøyene.

For den videre framstillingen vil denne kontekstuelle bakgrunnen være viktig av flere årsaker. For det første er det viktig å se brukernes erfaringer av digitaliseringsprosessene ut fra en

instrumentell kontekst. Sentrale spørsmål her kan være hvor vidt brukerne opplever den digitale kommunikasjonen med forvaltningen som tilfredsstillende, og om den fungerer etter intensjonene. Det kan sees på om myndighetene klarer å påvirke brukernes situasjon ut fra en hierarkisk forståelse av systemet. Videre er det også av interesse om digitaliseringen gir sentrale myndigheter bedre muligheter for å kontrollere og påvirke brukerne direkte. Ut fra et institusjonelt perspektiv er det viktig å se brukernes digitale samhandlings-erfaringer i sammenheng med de etatene de møter. En mulig innfallsvinkel her er å se på om etatens ansikt utad gjenspeiler intensjonene fra sentrale politiske institusjoner. Hvis ikke kan dette sees på som et tegn på at etatens indre kollektive identitetsforståelse er med på å påvirke politikkutforming i praksis.

Kapittel 2. Tilgjengelighetsteori:

2.1 Tilgangsstrukturer:

Det har lenge blitt fokusert på de såkalte tilgangsstrukturene i offentlig sektor. Disse strukturene representerer ulike hindringer som brukerne møter når de søker om ytelser eller tjenester fra forvaltningen. Dette var lenge et forsømt område innenfor forskningen, og det fantes få bidrag som kunne belyse årsaksforholdene. I 1975 ble det publisert en artikkel kalt *Distribution and the Theory of Access* (Schaffer og Wen-hsien 1975). I denne presenteres et teoretisk rammeverk for å forstå hvordan tilgangsstrukturene virker. Artikkelen beskriver hvordan bønder i India prøver å få tilgang til midler fra forvaltningen. For å oppnå dette må de registrere seg som rettmessige brukere av systemet. Dette bød på en rekke utfordringer blant annet i form av papirarbeid. Mulighetene for å lykkes med å få tilgang til goder var blant annet avhengig av de ressursene brukerne hadde (ibid, side 15-16). Herunder var ressurser som kunnskap, status og hvor innflytelsesrik man var. Schaffer og Wen-hsien fokuserer på et punkt som vil bli viktig for den videre framstillingen i oppgaven:

Access to administratively distributed services is not the same as ideology, policy, plan, programme initiation. But it is where what is crucial in ideology and programme, methods and procedures is revealed. (ibid, side 22)

Det å studere tilgangsstrukturene i offentlig forvaltning innebærer ifølge dette at man kan lære mye om hva som er de gjeldende institusjonelle verdiene i en organisasjon ved å studere output-siden av velferdssystemene i offentlig sektor. I forhold til det Lipsky (1980) skriver om bakkebyråkratene representerer disse politikkenes ansikt utad og blir dermed formidlere av de institusjonelle verdier forvaltningen besitter. Dette gjelder de formelle verdiene, men også det uformelle verdisetet i institusjonen. Ved å se på brukernes erfaringer med systemet kan en dermed si noe om den opplevde siden av politikktutforming. Det blir således en innfallsvinkel for å forstå det. Johan P. Olsen (2010) skriver om hvordan byråkratiske institusjoner også er med på å påvirke den praktiske utforming av politisk fattede vedtak.

Schaffer og Wen-hsien (1975) beskriver også et kø-system hvor brukeren må vente på tilgangen til de offentlige tjenestene de har blitt ansett som berettiget til. I enkelte tilfeller vil denne køen fungere etter et slags idealtypisk mønster ved at det er klare regler for hvor lenge brukeren må vente på de tjenestene som skal tildeles. Her vil køen fungere omtrent slik den

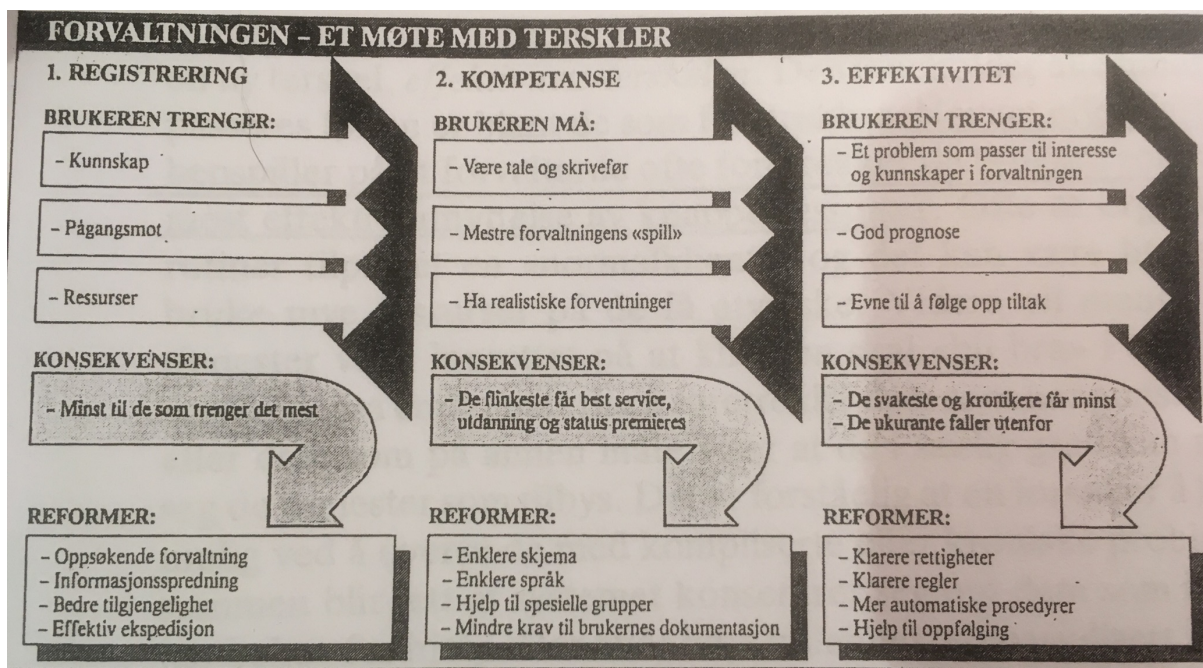
gjør i en dagligvarebutikk hvor kundene venter på å bli ekspedert. Problemene oppstår hvis det er noe ved brukerens behov som vanskeliggjør tilgangen, eller ved at det er komplekse regler for hvilke brukere som skal prioriteres først.

Til slutt i tildelingsprosessen vil brukeren tradisjonelt sett inngå i en samhandlingssituasjon med representanter for forvaltningen. Dette møtet kan foregå kun som en instrumentell handling ved at brukeren blir tildelt tjenester. Om brukeren har vært i den mer kompliserte køen kan dette føre til at samhandlingssituasjonen mellom bruker og tjenestemann antar andre former. Tjenestemannen kan opptre som en representant som ønsker å ivareta brukerens rettigheter ovenfor forvaltningen. Motsatt kan brukeren oppleve samhandlingssituasjonen som en maktkamp hvor tjenestemannen forhindrer prosessen. (ibid, side 25-26, Bleiklie, Thorsvik og Jakobsen 1997).

På 1980- og 1990 –tallet ble det teoretiske rammeverket, lagt ut av Schaffer og Wen-hsien (1975), brukt for å analysere tilgangsstrukturene i det norske forvaltningssystemet. Teoriene ble videreutviklet, og de ulike delene av tilgangsstrukturene ble kalt terskel, kø og skranke. (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997, side 308). Disse begrepene er ikke ment som fysiske størrelser, men mer som abstraksjoner for ulike nivåer brukerne møter når de etterspør tjenester og ytelser fra det offentlige. Terskelen er det første nivået. Her må brukeren registrere seg for å få tilgang til ulike typer av hjelp fra forvaltningen. (ibid, side 315). Videre er det køen som også er beskrevet av Schaffer og Wen-hsien (1975). Til slutt kommer skranken som representerer samhandling med tjenestemannen og brukeren. (Bleiklie, Thorsen og Jacobsen 1997, side 321).

I norske bidrag finner man også eksempler på skjevfordelinger av goder i forvaltningen. Dette er representert ved at enkelte grupper blir nedprioritert på bekostning av andre. På 1980-tallet fant Jacobsen, Jensen og Aarseth (1982, side 36 – 38) at urettferdigheten ble satt i system ved at brukere med høy status ble prioritert på bekostning av brukere med lav status. Flere av brukerne i lavstatusgrupper ble ikke engang registrert som brukere. Dette hadde flere årsaker. Folk fra lavstatusgrupper i samfunnet anså blant annet ikke sine hjelpebehov for å falle inn under forvaltningens domene. De gikk dermed glipp av goder de rettmessig hadde krav på.

Begrepssettet om tilgangsstrukturene kan ytterligere inndeles i ulike underkategorier. Ved det første nivået, terskelen, kan en skille mellom en registreringsterskel, en kompetanseterskel og en effektivitetsterskel. (ibid, side 38 – 41, Jensen 1986, side 18 - 21).



(Figur 1, hentet fra Jensen (1986), side 19)

Registreringsterskelen representerer det nivået der brukeren legger fram sine krav ovenfor forvaltningen. Selv om det er formelle kriterier for hvilke egenskaper ved brukeren som skal føre til at han blir registrert, er det likevel et visst rom for profesjonelt for skjønnsvurdering hos tjenestemannen. Her kan brukeren påvirke utkomme av registreringen på ulike måter. En bruker må blant annet besitte kunnskap om at det foreligger en aktuell stønad han kan søke på. Videre er det viktig at brukeren er utholdende i registreringsprosessen og har kunnskap om hvordan registreringen skjer. En bruker uten tilstrekkelig kunnskap vil ikke vite hvordan han skal gå fram for å finne den informasjonen han trenger. Ut fra sin livssituasjon vil det kanskje være ulike sider som gjør at brukeren finner det utfordrende å kontakte forvaltningen. Om en bruker for eksempel har det vanskelig psykisk, eller sliter med sykdom og smerter kan det oppleves uoverkommelig og i tillegg skulle orientere seg i en mengde skjemaer fra offentlig forvaltning.

En annet undernivå er den såkalte kompetanseterskelen. Denne terskelen innbefatter de ulike kompetansene som brukeren må besitte for å kunne oppnå best mulig resultat i sitt møte med

forvaltningen. Det er en fordel at brukeren besitter et godt språk både skriftlig og muntlig for å kunne legge fram sine krav på en adekvat måte. I tillegg må brukeren forstå hva det er sannsynlig at han kan oppnå av tjenester, og hva som er uoppnåelig. Sist, men ikke minst, har brukers forståelse av situasjonen mye å si. Denne forståelsen kan brukeren utnytte til sin fordel ved å samhandle med tjenestemennene på en kalkulerende måte ut fra de ytelsene man ønsker å oppnå. (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982, side 38 – 41, Jensen 1986, side 18 – 21). Hvis en bruker mangler språklige ferdigheter til å kommunisere med forvaltningen kan en anta at tjenestepersonalet ikke oppfatter brukeren på rett måte. For at en bruker skal bli oppfattet som seriøs er det viktig at han framlegger sine krav på en adekvat måte. Dette setter krav til at språket er presist og forståelig innenfor forvaltningens terminologi. Brukeren må også ha en forståelse for den konteksten som forvaltningen opererer innenfor og det er viktig å kjenne til tjenesteyterens plass i dette systemet. Hvis en bruker har denne kunnskapen vil samhandlingen med forvaltningen den såkalte «forvaltningens spill» (Jensen 1986, side 19) fungere enklere. Videre vil en nødvendig bakgrunnsforståelse for systemet og kunnskap om de rettigheter som finnes føre til at brukeren kan ha realistiske forventninger til hva forvaltningen kan bidra med av ytelser. En kan anta at brukere som kommer med urimelige krav vil bli oppfattet som vanskelig av tjenestepersonalet. Ut i fra en forståelse av at tjenestepersonalet opererer som politikkkutformere i praksis (Lipsky 1980) er det viktig å se på hvordan bakkebyråkratene kan bruke sin skjønnsutøvelse til brukers gunst eller ugunst. En kan anta at brukere som stiller urimelige krav og opptrer som vanskelige, kan få mindre ytelser enn brukere som opptrer adekvat i forhold til det kutyme som finnes i forvaltningsapparatets uformelle normstrukturer. Brukere som stiller adekvate krav og «kjenner» systemet vil ha en bedre forhandlingsposisjon i sitt møte med bakkebyråkratene.

Den siste underkategorien av terskler kalles effektivitetsterskelen. I møte med forvaltningen tyder forskningsresultater (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982) på at tjenestemennene i forvaltningen prioriterer å avhjelpe de brukerne som kan gi raskt målbare resultater. Med andre ord må brukers hjelpebehov være tilpasset det forvaltningen er konstruert for å avhjelpe. Brukere med kompliserte hjelpebehov og behov som ikke passer inn i de forhåndsdefinerte brukerkategoriene, kan risikere å måtte vente lengre enn andre brukere for å bli avhjulpet. Videre er det slik at tjenestemenn ofte prioriterer å bruke tid på det som sikrer høy måloppnåelse (Lipsky 1980). Dette fordi bakkebyråkrater ofte er presset på tid og må prioritere hva de skal bruke sin arbeidstid på. Dette kan i verste fall føre til en mer kynisk innstilling fra tjenestepersonalet. (ibid). Det kan også være av betydning hva slags interesser tjenestepersonalet har. Hvis en tjenestemann finner brukers behov til å passe innenfor sin

interessekategori, er det større sjanse for at brukeren blir avhjulpet. (Jensen 1986, side 20). Jensen (ibid) finner at det blir en skjevfordeling ved effektivitetsterskelen ved at det blir gitt minst ytelse til dem som trenger det mest. Brukere med kroniske sykdommer og kompliserte hjelpebehov får mindre hjelp enn dem som har enkle og mer standardiserte behov. Et forslag til reform her (ibid, side 19) var på midten av 1980-tallet at brukerne måtte få klarere rettigheter, at det måtte bli tydeligere regler og at tildelingsprosessene ble mer automatisert. Sist, men ikke minst måtte brukerne få mer hjelp i søknadsprosessen. I drøftingsdelen av oppgaven (kryssreferanse her) vil det bli sett nærmere på hvorvidt innføringen av digitale løsninger i NAV har bidratt til at disse reformene har blitt virkeliggjort, eller om det er etablert nye terskler.

Det er viktig å ha i mente at selv om hovedfokuset for denne masteroppgaven er hvordan digitalisering påvirker brukernes erfaringer er det også andre endringsprosesser som pågår parallelt på ulike områder. Viktigst her er, som tidligere nevnt, omorganiseringen av selve forvaltningsapparatet som følge av NAV-reformen. Den norske styringsmodellen er internasjonalt anerkjent for å være høyt fungerende på flere områder. Dette gjelder både innenfor graden av demokrati og kvaliteten på styringen representert ved en effektiv forvaltning med lav korrupsjon. (Charron og Lapuente 2012, side 106). Videre har den norske forvaltningen som tidligere nevnt gjennomgått store organisatoriske endringer de siste årene. Noe som blant har ført til høyere forventning til effektivitet, spesielt gjelder det i helsesektoren hvor effektivitetsmål ble implementert. Dette forrykket noe av balansen i tillitsstrukturene som kjennetegnet organisasjonskulturen i den norske forvaltningen. (Olsen 2010, side 164-165). NPM – reformer kan stå stikk i strid med den brukerrettede tilnærmingen som var grunnlaget for NAV-reformen. (Hansen, Lundberg og Syltevik 2013a). Et viktig spørsmål for framstillingen videre i oppgaven vil være hvordan, og eventuelt på hvilken måte dette affekterer tilgangsstrukturene.

2.2 Digitalisering av tilgangsstrukturene:

Digitalisering av offentlig forvaltning er blant annet beskrevet av Lundberg, Hansen og Syltevik (2018) i en artikkel kalt *Street-Level Bureacracy and Welfare Users*. Denne er skrevet med utgangspunkt i forskning som ble gjort i forbindelse med evaluering av NAV-reformen. Her blir det satt fokus på hvordan innføringen av nye IKT-systemer endrer

arbeidshverdagen til tjenestepersonalet, og videre på hvordan dette påvirker relasjonen mellom tjenestemann og bruker.

Funnene til Hansen, Lundberg og Syltevik (ibid) tyder på at utviklingen blant annet har ført til at tjenestepersonalet på NAV-kontorene må bruke mye tid på å lære brukerne hvordan de kan nyttiggjøre seg de nye digitale løsningene (ibid, side 74). Det har også vært tilfeller hvor de ansatte ved kontorene ber en bruker gå hjem og prøve en gang til hvis de ikke skjønner hvordan de skal bruke de nye digitale løsningene (ibid, side 79). Dette er interessant i forhold til hvordan de ansatte avgrensar ansvarsområdet rundt sin egen arbeidssituasjon. Buffat (2015, side 151 – 152) ser på ulike teorier for hvordan digitalisering endrer bakkebyråkraters arbeidssituasjon. I enkelte bidrag hevdes det at noe av autoritetsgrunnlaget for bakkebyråkratenes jurisdiksjon er i ferd med å forsvinne. Dette fordi IKT-løsninger gir brukerne mer kontroll ved at informasjon som de tidligere måtte tilegne seg fra bakkebyråkratene nå er tilgjengelig via digitale løsninger. Videre hevder andre at digitale løsninger gir ledere i forvaltningen større muligheter til å overvåke bakkebyråkratenes beslutninger og brukerne de til enhver tid betjener, og kan tilse at formelle rammer blir etterlevd. I kontrast til dette har ikke lederne nødvendigvis mer oversikt over bakkebyråkratenes uformelle skjønnsutøvelse. Ved enkelte tilfeller bruker også bakkebyråkratene sin skjønnsutøvelse til å overstyre feil som oppstår som følge av automatiserte løsninger. Her er et eksempel fra Frankrike:

Weller (2006) provides an ethnographic account on how a farmer (called 'Poulard') is saved by a street-level bureaucrat (a local farming inspector) against a judgement automatically issued through satellite detection (suppression of the public subsidies granted to Poulard). The satellite has automatically measured some parcels in an incorrect way. Interestingly, it is a human agent, using his judgement and intimate local knowledge, who was able to correct the machine's decision. (Buffat 2015, side 154 – 155)

Relasjonen brukerne har til bakkebyråkratene i en digital forvaltningskontekst kan sies å være viktig av flere årsaker. For det første er det slik Hansen, Lundberg og Syltevik (2018, side 74) beskriver at det er dem brukerne henvender seg til når de har utfordringer med de digitale løsningene. Videre er det fortsatt slik at mye av koordineringen rundt brukernes behov skjer på førstelinjen i forvaltningen. (Jacobsen og Aars 2015, side 46 – 47). Her vil brukeren være avhengig av bakkebyråkratenes skjønsmessige vurderinger for å oppnå tilfredsstillende løsninger på sine utfordringer.

Et annet viktig aspekt ved digitaliseringen av forvaltningen er om det oppstår nye former for hindringer som følge av nye løsninger, eller om det letter brukeren sin samhandling med tjenesteyteren. Sentrale begreper innen engelsk bidrag er det som kalles «the digital divide» og «digital inequality». I norsk sammenheng kan disse begrepene oversettes med et digitalt klasseskille og digitale ulikheter. Digitalt klasseskille kan defineres på ulike måter alt etter hvilke politiske ståsteder en legger til grunn. (Yu 2006). Konservativt bidrag betrakter det digitale skillet som noe som er like naturlig som for eksempel økonomiske forskjeller, og hevder det ikke er politikernes eller forvaltningens oppgave å endre dette. På den andre siden ser en ut fra venstreorienterte innfallsvinkler det digitale skille som en videreføring av det tidligere etablerte hegemoniet til overklassen. Her er løsningsforslagene at myndighetene må bidra med flere tiltak for å utjevne de digitale forskjellene. En tredje innfallsvinkel er å forstå det digitale skillet som noe mer enn bare ulikheter ved tilgang til digitalt utstyr og tjenester gitt via online-løsninger. Dette fordi man egentlig fokuserer på sosiale problemer når en snakker om det digitale skillet. Dermed må man tenke mer helhetlig rundt situasjonen, og ikke kun fokusere på å utjevne digitale forskjeller. Problemene med skjevfordeling er mer komplekse og må forstås i en større sammenheng. (ibid, side 236 – 238).

Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) referer til forskningsbidrag som beskriver digital ulikhet, og viser også til egen forskning om dette. Her tas andre dimensjoner i bruk for å forklare hvorfor ulike brukere opplever utfordringer eller lettelser i sin kommunikasjon med forvaltningen som følge av digitalisering. Funn de har gjort viser at det er høyest prosentandel av dem som skal søke arbeid som bruker NAV sine nettsider, det er færrest i besøkende til nettsiden blant dem som søker om stønader i forbindelse med sykdom. I tillegg viser det seg at det er stor differanse når det gjelder hvilke aldersgrupper som tar i bruk digitale løsninger fra NAV. Dette gjelder både det å innhente informasjon og å ta i bruk selvbetjente løsninger. (ibid, side 71, 77 - 81). Et viktig poeng er også at utdanning til en viss grad har noe å si for hvordan man opplever informasjonen på NAV sine nettsider. De med høyere utdanning er mindre fornøyd med informasjonen enn de med lavere grad av utdanning (ibid, side 81). Jensen (1986)

2.3 Den digitale habitus og den digitale kapital

For å se på hvordan ulike kompetanser og bakgrunner til sammen utgjør en brukers ståsted i møte med forvaltningen, kan Ignatow and Robinsons (2017) perspektiver om en digital habitus

være nyttige. Med utgangspunkt i Bourdieus begrepssett ser de en sammenheng mellom en persons tilnærming til digitale hjelpemidler og på hvilken måte personen klarer å benytte disse hjelpemidlene til kapitalfremmende formål. Dette for å studere digital ulikhet.

Bourdieu's begrepssett kan kort sammenfattes med begrepene praksis, habitus, kapital og felt. Bourdieu ser i likhet med Marx samfunnet inndelt i en hierarkisk struktur hvor noen personer er høyere eller lavere i systemet, alt etter hvor mye kapital de besitter. Til forskjell fra Marx skiller Bourdieu mellom tre ulike former for kapital. Økonomisk kapital innbefatter alle de materielle midlene en person besitter, og som kan investeres for å oppnå større gevinst. En annen form for kapital er kulturell kapital. For Bourdieu innebærer dette all den kulturelle forståelsen en person besitter. Dette kan blant annet være grad av utdanning, høykulturell smak, riktige verdier. En siste viktig kapital er den sosiale kapitalen. Høy grad av sosial kapital innebærer å ha et nettverk innenfor sosiale grupper med høy status. Videre er det avgjørende at personen er veltalende og framstår med dannelses. Alle disse kapitalene påvirker en persons habitus. Habitus er rammen for en persons selvoppfattelse og holdninger i møte med verden. Dette innbefatter både de bevisste og ubevisste sidene ved personligheten. Habitus blir en referanseramme for personen når han skal fortolke verden og inngå i samspill med andre mennesker. Felt er de ulike sosiale arenaene en person opptrer på. Ulike typer av felt kan for eksempel være arbeidsplass, familieliv og vennegjeng. Alle disse feltene har et sett av ulike typer av praksiser. En praksis er et institusjonalisert sett av forventninger til hvordan personer skal opptre innenfor ulike typer felt. Disse innbefatter også uformelle kodekser for adekvat oppførsel. I samspill med andre vil en person kunne bruke sine kapitaler til ulike typer akkumulerende forhold. Det vil si at de for eksempel kan investere sin kulturelle kapital på ulike arenaer og så tilegne seg økonomisk kapital. (Aakvaag 2008, side 150 – 162, Cuff, Sharrock and Francis 1998, side 322 – 327)

Ignatow and Robinson (2017) lager en syntese av ulike bidrag som er gjort innenfor det de kaller digital sosiologi. Videre argumenterer de for hvordan Bourdieus begrepssett kan brukes for å se på kommunikativ handling innen en digital kontekst. I denne forbindelse nevnes blant annet begrepet digital habitus. Her skilles det mellom to typer av digital habitus som en framtreddende innen forskningsbidrag på området. Den første typen habitus kjennetegnes av å være fokusert på kapitalfremmende formål. Dette innebærer at man bruker digitale hjelpemidler for eksempel til utdanning og andre aktiviteter som kan reinvestere kapitaler og skaffe personen høyere status. I motsatt ende finner man en habitus hvor personen er opptatt av å bruke digitale hjelpemidler til rekreasjon og fornøyelse. Enkelte studier tyder på at

personer med middelklasse-bakgrunn ofte besitter førstnevnte type av digital habitus, mens personer fra arbeiderklassen har den sistnevnte typen av habitus. (ibid, s. 955)

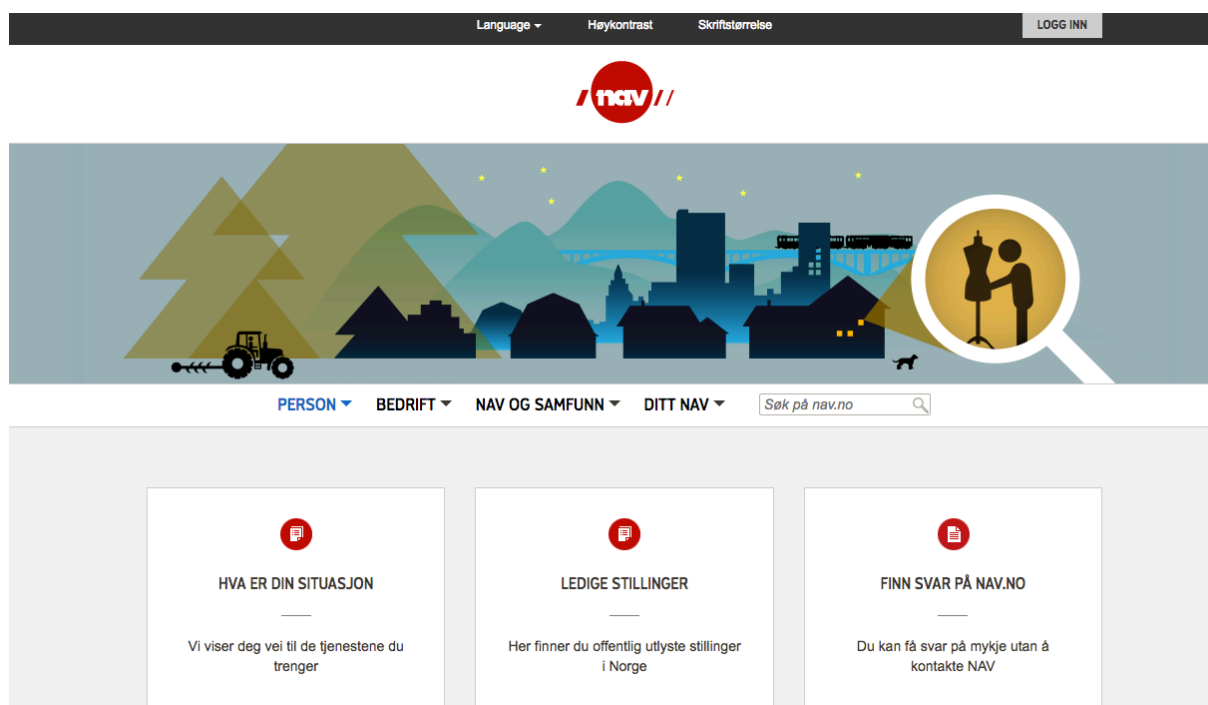
Bourdieu brukte selv begrepet informasjonskapital mot slutten av sin karriere. (Ragnedda 2018a). Ragnedda (ibid, side 2367) ser vesens forskjeller mellom begrepene informasjonskapital og digital kapital. Førstnevnte har med akkumulert kunnskap å gjøre, og da helst akademisk forståelse, mens den andre kan defineres som opparbeidet digital kompetanse. Dette gjelder blant annet datatekniske kunnskaper og kunne bruke datateknisk utstyr i ulike sammenhenger. I andre bidrag finner vi begrepene økonomisk digital kapital (Deursen and Helsper 2018), digital kulturell kapital og sosial digital kapital (Seale, Georgeson, Christoforos and Swain 2014). Seale et.al (ibid) bruker disse begrepene for å se på hvilken relasjon funksjonshemmede har til digital teknologi. Her blir digital kulturell kapital betraktet utfra studentenes praktiske digitale ferdigheter, det å formelt og uformelt bruke tid på å utvikle digitale ferdigheter, og til slutt påvirkning fra familie, venner og utdanningsinstitusjoner til å bruke digitale hjelpemidler til å utvikle digitale ferdigheter. Den sosiale digitale kapitalen blir målt utfra nettverkene studentene hadde med ansikts til ansiktsrelasjoner som de videreførte på nettet og nettverk med bare online-bekjentskaper. (ibid, side 120). For den videre framstillingen har disse begrepene vært nyttige å bruke når en skal se brukernes digitale habitus i møte med feltet NAVs digitale arenaer.

En antakelse for denne oppgaven har vært at brukere med høy digital habitus og lav kompleksitet i hjelpebehovet vil ha fortrinn på flere områder. Ut i fra det som blir funnet av Ignatow and Robinson (2017) blant brukere som er vant til å bruke digitale hjelpemidler på ulike måter blir, ble det forventet å finne at enklere kunne orientere seg på NAVs digitale felt og i tillegg kommunisere med NAV digitalt. Videre har det vært en antakelse at brukere som har lav kompleksitet i hjelpebehovet fortsatt vil ha det lettere med å overkomme kompetanseterskelen, slik det er beskrevet i tidligere bidrag (Jensen 1986). Som tidligere nevnt, vil enkle behov kunne prioriteres av forvaltningen slik at de oppnår gode resultater i forhold til kriterier de blir målt på. Dette kan blant annet være å hjelpe flere over i arbeid, eller hjelpe syke som har gode prognoser til å bli friske raskt. Lipsky (1980) beskriver hvordan bakkebyråkratene prioriterer de oppgavene de vet at de blir målt på.

2.4 NAVs digitale innganger:

Postill (2011, side 171) definerer innholdet i digitale felt på denne måten: *the set of social relations and practices that sustain it are inextricably entangled with digital technologies such as e-mail, mailing lists, web portals, online forums, blogs and mobile phones*. Ut fra denne definisjonen kan det være interessant å se på hva som konstituerer NAVs digitale felt.

Det første brukeren møter når han oppsøker NAV digitalt er siden på www.nav.no



(skjermdump fra www.nav.no, mai 2019)

Via denne siden kan brukeren aksessere NAVs digitale felt. Hyppig brukt er «ditt nav» der brukeren går inn for å se sin personlige informasjon og har mulighet til å kommunisere med NAV om sine hjelpebehov. Her er hovedfanene «hva er din situasjon?», «ledige stillinger» og «finn svar på nav.no». Via «hva er din situasjon?» kan brukeren nå fram til et utall av undermenyer og finne noe som passer til sine egne hjelpebehov. Inne på «ditt nav» er det faner med lenker til forskjellige typer av skjema. Brukeren kan også holde seg oppdatert på egne saker ved å trykke på fanen «dine saker». Det er videre en innboks hvor han kan kommunisere med sin saksbehandler i NAV.

I forhold til et digitalt felt kan NAV sees som en arena med brukere og saksbehandlere. Det er også ulike måter disse kan holde kontakt på. Brukeren kan kontakte NAV via telefon,

elektroniske meldinger, levere inn digitale skjemaer og i tillegg skrive ut skjema som kan sendes i ordinær post. Det er ulike regler som gjelder for samspillet ved at linkene er med på å strukturere brukerens møte med forvaltningen.

På samme måte som et offentlig kontor tidligere styrte mye av brukernes tilgang på informasjon (Jensen 1986) kan en si at brukerne nå er prisgitt NAVs digitale sider. Det er her mange av dem også vil møte tilgangsstrukturene, og gjerne for første gang. Møte mellom forvaltningen og den enkelte bruker har vært et viktig premiss for å forstå informantenes opplevde erfaring av tilgangsstrukturene. Brukernes erfaringer med NAVs digitale sider vil være en stor del av deres opplevelse av møte forvaltningen. Tilgangsstrukturene opptrer på ulike måter overfor brukeren. Registreringsterskelen kan erfares ved at det er skjema brukerne må fylle ut for å få tilgang til ytelser. Brukerne vil som regel være henvist til å finne fram til skjemaer selv og deretter er det opp til brukeren selv å utfylle dem på riktig måte. Språklige formuleringer, tekniske grensesnitt og informasjon brukeren ikke trenger kan utgjøre terskler som brukeren må overkomme. Videre vil kompetanseterskelen kunne erfares ved at brukerne inngår i samhandling med NAV digitalt. Dette kan skje via automatiserte brukerløsninger, eller det kan skje ved at brukerne kommuniserer med forvaltningens tjenstepersoner via digitale kanaler som for eksempel en chat. Her må brukeren besitte ulike språklige og skriftlige ferdigheter for å kunne dokumentere sin situasjon. Digitale skjema vil på lik linje med skjema utformet på papir ha det til felles at brukerne må evne å beskrive sin situasjon på en presis måte. Her må brukeren vise at han er skrivefør. En antakelse som ligger til grunn for denne masteroppgaven har vært at digitale skjemaer kan oppleves som enklere enn skjema på papir fordi enkelte av dem er forenklet med avkrysningsmuligheter. Andre antakelser har vært at brukerne vil kommunisere mer skriftlig med forvaltningen enn tidligere og den muntlige kommunikasjonen med forvaltningen vil minske som følge av mer automatiserte løsninger. Det å «mestre forvaltningens spill» (Jensen 1986, side 19) vil måtte forstås i en større sammenheng. Forvaltningen består, som tidligere nevnt, av mer enn bare digitale løsninger (DIFI 2017a). Det å samhandle med forvaltningen kan også innebære telefonsamtaler og personlige oppmøter. Ut fra dette var det en antakelse å gjenfinne erfarte opplevelser som til en viss grad samsvarer med funn som er gjort tidligere (Jacobsen, Jensen, Aarseth 1982).

Effektivitetsterskelen er kanskje den vanskeligst tilgjengelige, men også den mest interessante delen av tilgangsstrukturene å studere. Denne terskelen omhandler, som tidligere nevnt, hvordan brukere prioriteres ut fra hvor tilpasset deres behov er i forhold til hva forvaltningens institusjoner er konstruert for å avhjelpe (ibid). Det interessante her er at om brukerne sorteres

etter slike kriterier, altså blant annet på bakgrunn av hvor kompliserte deres behov er. En må kunne anta å kunne gjenfinne dette i digitale manifestasjoner i på NAVs nettsider i form av informasjon og skjemaer som brukerne skal fylle ut. En indikasjon på dette vil kunne være hvilke typer av behov som det er laget enkle automatiserte løsninger for. Brukerne som har behov som faller innenfor kategorien hvor slike løsninger er tilgjengelige vil kunne forvente å bli prioritert raskere enn brukere som må bruke skjemaer som ikke er automatiserte. Det kan også være en indikasjon hvis det er laget forenklede løsninger for enkelte typer av brukere som forvaltningen har «interesse» for å avhjelpe.

2.5 Modernitetens konsekvenser for mellommenneskelig samhandling:

For å kunne se hvordan brukerens situasjon oppleves i en større sammenheng er det nødvendig å se nærmere på begrepet modernitet og hva det har å si for forholdet mellom forvaltningen og den enkelte. Dette vil det bli kommet tilbake til i drøftingsdelen av oppgaven.

I følge Max Weber (1997) er de vestlige byråkратиene bygd opp rundt det han kaller legal autoritet. Denne typen av autoritetsgrunnlag skiller seg fra den av autoritet som baserer seg på et tradisjonelt herredømme. Før etableringen av det moderne byråkratiet styrte gjerne ledere med utgangspunkt i paternalistiske samfunnsstrukturer hvor maktposisjoner gikk i arv. En siste form for autoritet hentet sitt maktgrunnlag fra den karismatiske posisjonen enkelte personer hadde, gjerne innen religiøse samfunn. Forsøk på å etablere styresystemer basert på legal autoritet virker ikke alltid etter hensikten. Et avgjørende element er at innbyggerne har tillitt til at styringssystemene virker på riktig måte. Hvis ikke kan autoritetsgrunnlaget forvitne og systemene gå i oppløsning. Det må med andre ord eksistere en slags sosial kontrakt mellom styresmaktene og befolkningen for at autoritetsgrunnlaget skal være legalt. Her er også staten representert ved at den besitter et voldsmonopol og utøver denne på et tillitsgrunnlag i befolkningen. (Persson og Sjöstedt 2012, side 199 – 200). Institusjoner, også politiske institusjoner, eksisterer fordi befolkningen tror at de eksisterer. Deres eksistensgrunnlag må kontinuerlig bekreftes og fornyes av befolkningen. På samme tid kan heller ikke alle i befolkningen til enhver tid være enige i alle regler som skal gjelde og hvordan institusjonene skal opptre. (Olsen 2010, side 128). Alt dette har noe å si for hvilke rammer som forvaltningen operer innenfor. I forhold til brukerne av offentlige tjenester og deres situasjon kan det derfor være aktuelt å se på teorier som belyser de tillitsstrukturene som samspillet mellom forvaltningen og den enkelte foregår innenfor.

Den britiske sosiologen Anthony Giddens ser på hvordan moderniteten påvirker tillitsstrukturene i samfunnet. Giddens (1997) definerer modernitetens inntreden fra starten av 1600-tallet med framveksten av naturvitenskapene og videre med industrialiseringen i de vestlige land i Europa. Han hevder at moderniteten utgjør et brudd med tidligere perioder blant annet ved at den nye perioden er kjennetegnet at meget raske endringsprosesser.. Sentralt for Giddens er hva disse endringsprosessene fører til for hvordan menneskene betrakter den livsverdenen de lever i. I likhet med Bourdieu fokuserer også Giddens på sosiale praksiser (ibid, side 35). Han ser det slik at de sosiale praksisene er i stadig endring i et moderne samfunn. Dette kan blant annet føre til uforutsigbarhet for menneskene som okkuperer denne livsverdenen.

For framstillingen av brukernes situasjon i møte med forvaltningen kan en trekke inn Giddens sine begreper om *ansiktsforankrede forpliktelser* og *ansiktsløse forpliktelser*. (ibid, side 62). Giddens hevder at det i de moderne vestlige samfunn foregår mye samhandling mellom mennesker som egentlig ikke kjenner hverandre. (ibid, side 62-63). Menneskene må også sette sin lit til abstrakte systemer. Disse antar størrelser hvor mennesker til dels inngår i ansiktsløse forpliktelser. De erfaringene menneskene gjør i møte med ekspertsystemer og andre *inngangsporter* som Giddens kaller det vil virke inn på graden av tillit den enkelte etablerer til de abstrakte systemene. (ibid, side 69). Et viktig spørsmål for framstillingen videre i denne oppgaven vil være hvor vidt innføringen av nye digitale løsninger kan sies å representere et nytt abstrakt system, og hvordan dette eventuelt påvirker tillitsrelasjonen mellom forvaltningen og dens brukere. Et siste punkt i Giddens framstilling som er viktig for framstillingen her er at moderniteten representerer et brudd med ulike holdepunkter som menneskene hadde i det førmoderne samfunnet. Det moderne samfunnet blir stadig mer globalisert og de abstrakte systemene endrer seg stadig (ibid, side 103 – 104).

For å sikre økt effektivitet er det en trend at servicepersonalet ved offentlige tjenestekontorer skal forsøke å veilede brukerne inn i et digitalt system. Bakkebyråkratens jobb blir å vurdere den digitale kompetanse til dem som møter opp på offentlige kontorene. (Pors 2015, side 181 – 182). Deretter må brukerne selv kontakte forvaltningen digitalt og søke opp den informasjonen de trenger og sende inn søknader i forhold til tjenester de ønsker.

Tjenestepersonalets rolle skifter ved at de må være mer i «felten». Der de tidligere kunne sitte trygt inne på et kontor og ha et møte fjes til fjes med brukerne er de nå henvist til å være veiledningspersonale i et åpent landskap. Pors (ibid side 185 – 186) finner at relasjonen mellom tjenestemann og bruker blir mer uformell og samtidig mer fragmentert. Brukerne opplever ikke et lenger sammenhengende møte med tjenestemann, men må forholde seg til

hjelper som stadig skifter fokus mellom å hjelpe ulike typer brukere i et felles landskap. Beslutninger som angår brukerens situasjon blir i større grad enn tidligere foretatt utenfor kontorene og uten at brukeren møter dem som skal ta avgjørelsene i en ansiktsrelasjon. (ibid, side 184). Gjennom sin framstilling ser Pors (ibid) hvordan tjenestepersonalet går fra å være spesialister til å være generalister. De skal møte brukeren i en mer uformell setting og deres rolle er å veilede. Dette er interessant i forhold til det Giddens (1997) skriver om ekspertsystemer. I den videre framstillingen vil det være interessant å se på hvilke forhold brukerne har til ekspertsystemer, og om de erfarer at å forholde til ekspertsystemer endrer seg som følge av digitaliseringen.

Anthony Giddens (2018) ser store utfordringer med den teknologiske utviklingen gjennom den såkalte kunstige intelligens og hvordan dette vil påvirke relasjonen mellom stat og innbyggere. Han mener det er av avgjørende betydning at myndighetene er proaktive i forhold til utviklingen for å hegne om brukernes personvern og sikre en rettferdig utvikling for alle.

Oppsummert kan en si at tilgangsstrukturene, slik de framsto før digitaliseringen av forvaltningen, kun ga brukerne begrensede muligheter til å finne viktig informasjon. Dette var på grunn av ulike hindringer som åpningstider og distanse til forvaltningens kontorer. En antagelse er at digitalisering har gjort at dette tidligere misforholdet nå er mer utlignet ved at brukerne har fri tilgang på informasjon via NAVs digitale sider. Informasjonen om hva en person har krav på, og hvordan en skal registrere ulike behov, er lett tilgjengelig. Brukerne må likevel ha en forståelse for hvordan informasjonen skal brukes i egen registreringsprosess. Det å tilegne seg kunnskapene fordrer at brukerne har det pågangsmot, og besitter de ressursene som kreves. Slike ressurser kan være tilgangen på datamaskiner eller tid til å lete opp rett informasjon.

En videre antagelse for denne oppgaven var at kompetanseterskelen fortsatt består og at det å være tale å skrivefor er enda viktigere enn før. Dette fordi digitalisering skaper flere situasjoner der brukeren må kommunisere med et digitalt system uten å ha en person å forholde seg til. Det å samhandle med et digitalt system fordrer at brukeren har et presist språk.

Effektivitetsterskelen antas også å være påvirket av digitalisering. Brukernes behov kan i møte med et delvis automatiserte løsninger enten bli tildelt ytelse ganske raskt, eller behovene kan være vanskelig å registrere og dermed havne langt bak i køen. Stemmer dette

kan det være at effektivitetsterskelen skiller enda skapere enn tidligere mellom behov som er tilpasset forvaltningens effektivitetsmål og de som ikke er det.

Sist, men ikke minst var det en hypotese, før data ble samlet inn, at brukerne opplever en større distanse til forvaltningen som følge av digitalisering. Med utgangspunkt i Anthony Giddens' (1997) beskrivelser av moderniteten kan en anta at brukere opplever større avmakt og distanse i møte med forvaltningen. Dette fordi ansiktsrelasjonene forsvinner og blir erstattet av ansiktsløse forpliktelser. For å kunne forstå denne utviklingen er det i den metodiske framstillingen lagt vekt på å undersøke hvordan menneskene fortolker den digitaliserte konteksten de selv er en del av.

2.6 Brukernes tillit til forvaltningen i en delvis digitalisert forvaltningskontest:

Erik Grukle (2008) ser i sin doktorgradsavhandling blant annet på hvordan innbyggernes tillit til statsapparatet utvikler seg som følge av digitalisering. Han gjør dette ved å undersøke hvordan det han kaller kollektiv sosial kapital endrer seg som følge av digitalisering hos myndighetene. Denne sosiale kapitalen tar opp i seg det sosiale samspillet mer på et gruppenivå enn slik vi finner det i bourdieuske bidrag hvor innfallsvinkelen ofte er mer individuell.

Grukle finner at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom digitaliseringen av offentlig virksomhet og den tilliten myndighetene har hos befolkningen. På den andre siden er det noen variabler som viser utslag på hvor mye innbyggerne mener internett vil bedre deres kommunikasjon med ulike deler av statsapparatet. Utdanning spiller en rolle ved at brukere med høyere utdanning mener bruk av internett vil forbedre deres kommunikasjon med staten. Videre er det slik at eldre brukere er mindre positive til å bruke internett til å kommunisere med enn yngre brukere. (ibid, side 187 – 188) Artikkelen (ibid) ble skrevet i en tid hvor det var store grupper som ikke hadde tilgang til internett. Hovedfunnet hans er altså likevel at digitalisering i seg selv ikke virker negativt inn på brukernes kollektive sosiale kapital, eller på brukernes tillit til statsapparatet.

I en nyere norsk artikkel gjennomført av Anders Thorgersen (2017) kalt *Digitale tjenester og brukernes tillit til NAV* gjøres til en viss grad sammenfallende funn som av Grukle (2008). Selv om disse to undersøkelsene er gjennomført i to ulike samfunnskontekster, henholdsvis det amerikanske og det norske, finner også Thorgersen (2017) at digitalisering i seg selv ikke

har noen negativ eller positiv innvirkning på brukernes tillit til forvaltningen. Det som er utslagsgivende er brukernes erfaringer med offentlig forvaltning. En annen likhet er at de med høyere utdanning generelt sett har høyere tillit til NAV enn de med lavere utdanning. I tillegg viser det seg at eldre brukere i mindre grad tar i bruk digitale løsninger enn de yngre brukerne. Selv om begge disse bidragene viser at digitalisering ikke i seg selv har noe å si for publikums tillit til forvaltningen er det andre aspekt som er viktig å ha i mente. Thorgersen (2017, side 107) er spesielt opptatt av hvordan svakere grupper klarer seg i møte med den digitale forvaltningen. Han viser til bidrag (Eggerbø 2016) hvor enkelte brukergrupper mener det er for lite individuell tilpasning. Thorgersen håper for framtiden at det kan bli mulig for forvaltningen å tilpasse mer i dialog med den enkelte bruker.

Kapittel 3. Metode

3.1 Vitenskapsteoretisk innfallsvinkel:

Berger og Luckmann (1991) tar utgangspunkt i at virkeligheten slik den framstår for menneskene består av sosialt konstruerte fenomener. Dette fører til at studien omkring menneskelige fenomener må starte ned menneskenes forståelse av den livsverden de selv befinner seg i. I denne masteroppgaven er det tatt utgangspunkt i menneskers erfaringer ved det sosialt konstruerte fenomenet tilgangsstrukturene. Berger og Luckmanns (ibid) innfallsvinkel utgjorde et brudd med en del samtidige vitenskapsteoretiske innfallsvinkler som falt under den såkalte positivistiske forskningstradisjonen. Positivistene, anført av blant andre Comte, så til naturvitenskapene for å finne idealtyper for samfunnsvitenskapelig forskning. Det ble blant annet hevdet at samfunnsvitenskapelig forskning, som ikke kunne utføres etter standarder fra naturvitenskapene, ikke fortjente å gå under merkelappen forskning. (Moses og Knutsenståle og Brink 2012, side 34-35).

Senere har den metodiske debatten blitt mindre tilspisset og samfunnsvitenskapen i dag skiller vi ofte mellom to hovedtyper av metodiske innfallsvinkler. Den kvantitative metoden tar utgangspunkt i å kvantifisere sosiale data og se etter sammenhenger i datamaterialet. (Silvermann 2011, side 3-5). Ved å bruke en kvalitativ innfallsvinkel ønsker forskere å ta utgangspunkt i å forstå og forklare sosiale fenomener. Brukernes erfaringer vil være sosiale fenomener, og de utsagn brukerne kommer med vil kunne fortolkes. En slik metodisk framgangsmåte har også blitt kalt hermeneutisk metode. Her prøver forskeren å fortolke sosiale fenomen og se på konteksten de sosiale fenomenene foregår innenfor. Den hermeneutiske forskningslogikken kan anta en form kalt den «hermeneutiske sirkel» hvor forskeren får en stadig endret og større forståelse for det sosiale fenomenet han studerer. (Bukve 2016, side 68 – 72). Gjennom arbeidet med denne oppgaven har min forståelse rundt brukernes erfaringer blitt stadig utvidet. Denne forståelsen har gjort at jeg kan fortolke data med en større innsikt enn jeg kunne gjort før jeg startet med innsamlingen av data.

Et lite knippe forskningsintervjuer vil kun ha begrenset verdi som empirisk grunnlag om ønsket er å teste ut om teoriene rundt tilgangsstrukturene fortsatt er relevante. Det vil trenge et bredere grunnlag av datamateriale for å kunne si om data som framkommer i intervjuene har

relevans enn for andre enn dem som er intervjuet. Derfor er det trukket inn kvantitative sekundærdata i analysen for å støtte opp under de funn som er gjort. Bukve (ibid, side 152) kaller dette en triangulering hvor en bruker flere metodiske innfallsvinkler for å studere et fenomen. Kvantitative data som blir brukt i denne oppgaven er sekundære, det vil si at de er framskaffet ved tidligere forskning.

3.2 Oppgavens forskningsmessige design:

Bukve (2016, side 81) deler oppgaven med å lage et forskningsdesign inn i to deler. Det første er å definere hva som er formålet med studiet. Den andre innebærer å finne en god måte å innsamle og behandle data på. Formålene med studien av NAVs digitale løsninger har flere hensikter. Det første, og viktigste, vil være å se på brukernes erfaringer med de nye løsningene. Dette vil således bli en deskriptiv framleggelse av ulike brukeres møte med systemet. Erfaringene med systemene kan ses som et sosialt fenomen og kan videre fortolkes ved hjelp av hermeneutiske innfallsvinkler.

Funnene er så sett i lys av tidligere forskningsbidrag på området. Ut fra dette kan det sies at studien har et teoritestende formål (ibid, side 86). Det teoretiske rammeverket som utprøves er de gamle modellene av tilgangsstrukturene. (Schaffer og Wen-shien 1975, Jensen 1986 Bleiklie, Thorsvik og Jacobsen 1997). Her er det sett på hvilken forklaringsverdi det gamle begrepsapparatet har i møte med de nye delvis digitaliserte tilgangsstrukturene. I et nyere bidrag ser Lundberg og Syltevik (2013, side 88) på det de kaller «terskel, kø og skranke i nye former». Et mål med studien vil være å besvare noe av dette spørsmålet.

Til slutt er det et poeng med studien å bringe nye bidrag til forskningen omkring brukernes opplevelser av den offentlige forvaltningen. Denne innfallsvinkelen kan kalles en eksplorerende, teoribyggende innfallsvinkel. (Yin 2018, side 229-231). Et case-design som har som utgangspunkt å utøve alle disse momentene på en gang vil kunne være gjensidig motstridende. Derfor er hovedfokuset for framstillingen å ha et teoritestende formål. Dette innebærer å se de funn en gjør i forskningen i lys av allerede eksisterende teorier. Bukve (2016, side 86-87)

En casestudie kan være en nyttig innfallsvinkel hvis utgangspunktet for et forskningsprosjekt er å besvare hvordan- eller hvorfor-spørsmål. (Yin 2018, side 2). Videre kan en casestudie defineres på følgende måte:

1. *A case study is an empirical method that:*

- *Investigates a contemporary phenomenon (the “case”) in depth and within its real-world context, especially when*
- *the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident.*

2. *A case study*

- *Copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result*
- *Benefits from the prior development of theoretical propositions to guide design, data collection, and analysis, and as another result*
- *Relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion.*

(Yin 2018, side 15)

Med denne definisjonen som utgangspunkt for studien har målsetningen også vært å analysere fenomenet «brukernes erfaringer med tilgangsstrukturene» på en dyperegående måte. Videre er det ikke klart avgrensede skiller mellom fenomenet og konteksten dette forekommer innen. Dette ettersom erfaringene og forvaltningskonkteksten det forekommer i er gjensidig avhengige av hverandre for å gi mening som sosiale fenomener. Brukerens erfaringer oppstår som følge av møtet med forvaltningens tilgangsstrukturer, og tilgangsstrukturene opptrer som kontekst først når brukeren velger å oppsøke denne. Videre har det vært ønskelig å kartlegge mange variabler i forhold til brukerens situasjon. Ikke alle disse vil kunne dekkes inn med en enkelt studie. Det er derfor trukket inn tidligere bidrag på område for å belyse fenomenet. Sist, men ikke minst, har det å besvare problemstillingen trengt mer enn en datakilde. Det er derfor ved behov bli tatt med data som er framskaffet ved tidligere forskning. Denne empirien er så bli brukt som supplement til de funnene som blir gjort i denne casestudien.

3.3 Analyseramme og datakonstruksjon:

Formålet med datakonstruksjon er å frambringe empiri som kan brukes til å forklare de sosiale fenomenene som er gjenstand for undersøkelse. En måte å gjøre dette på er å foreta det som kalles en komparativ case studie. I en slik form for casestudier sammenholder man data fra flere forskjellige caser. (Bukve, side 155 – 158). I denne studien er data fra ulike brukere blitt sammenlignet for å se etter ulikheter og forskjeller i hvilke erfaringsgrunnlag de har i

møte med forvaltningens tilgangsstrukturer. Håpet er at dette skal kunne bidra til å belyse problemstillingen fra ulike sider. Selv om det som studeres er enkelt-case, altså brukernes erfaringer med tilgangsstrukturene, vil hver enkelt som er intervjuet utgjøre et analysepunkt. Disse analysepunktene kan så sees i sammenheng med hverandre og ulikhetene kan så drøftes.

Analyserammen for prosjektet har delvis faste rammer, dette fordi funn er blitt analysert opp mot et sett av tidligere konstruerte teorier. (ibid, side 193). Datainnsamlingen er konstruert rundt forskning som er gjort tidligere, og er så blitt sammenholdt med nye funn som er blitt gjort. Som et teoretisk rammeverk er tilgangsstrukturene analysert med utgangspunkt i begrepssettet for terskler i møte med forvaltningen slik det finnes i Jensens (1986, side 19) framstilling. Viktige begreper her er de som tidligere er beskrevet i teoridelen: registreringsterskelen, kompetanseterskelen og effektivitetsterskelen.

Når rammen for analysen er skissert, er det videre viktig å tydelig definere en problemstilling for oppgaven og lage forskningsspørsmål som kan brukes som grunnlag for å finne metodisk innfallsvinkel. Som nevnt i innledning, er problemstillingen for denne oppgaven:

Hvilke erfaringer har brukerne med tilgangsstrukturene i en digitalisert forvaltningskonkstekst?

Ut i fra dette er det satt opp følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke erfaringer har brukerne av å registrere sine behov via delvis digitaliserte brukerløsninger?
2. Erfarer brukerne at deres digitale kompetanse er tilstrekkelig for å samhandle med forvaltningen?
3. Hvordan har brukerne erfart at deres behov blir prioritert av forvaltningen?

Bukve (ibid, side 194 – 195) mener det er avgjørende at forskningsspørsmålene har en indre sammenheng. Det vil si at det ene forskningsspørsmålet henger direkte sammen med det neste spørsmålet. Forskningsspørsmålene for denne oppgaven er konstruert rundt de tre tersklene som framkommer i modellen skissert av Jensen (1986, side 19). Sammenhengen er derfor tydelig.

3.4 Metodisk innfallsvinkel:

Gode data er i følge Bukve (2016, s. 197 – 200) de som er relevante for å besvare problemstillingen. Dette kan høres ut som en selvfølge, men det er fort gjort at en forsker avviker fra dette prinsippet og lager et design som dårlig strukturert fra begynnelsen av. Det kan også hende at forskningen viser at de antakelsene forskeren hadde på forhånd ikke samsvarer med de funn som blir gjort. Ut i fra det Bukve (ibid, side 71) skriver om den hermeneutiske forskningssirkelen, er det viktig å merke seg at forståelsesrammene forskeren har for prosjektet kan utvikle seg etter hvert som arbeidet med prosjektet foregår. Dette betyr implisitt at en metode for innsamling av data, for eksempel en måte forskeren gjennomfører et intervju på, eller hva han planlegger å holde fokus på før innsamling av data starter, ikke nødvendigvis oppleves som like relevant i etterkant av datainnsamlingen. Ut i fra en hermeneutisk innfallsvinkel er dette ikke nødvendigvis negativt. Før jeg startet med innsamlingen av data hadde jeg for eksempel en antakelse om at brukernes digitale bakgrunn i stor grad ville påvirke erfaringene de hadde med NAVs digitale løsninger. Funn jeg gjorde i etterkant viste at denne sammenhengen ikke var like klar som jeg hadde antatt på forhånd.

Det kan være ulike måter å frambringe data på i forhold til å beskrive brukeres erfaringer med NAV-systemet. Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) tok i bruk det som kalles en metodisk triangulering og brukte flere ulike metoder for å framskaffe data. Denne metoden er nyttig for å se en case fra ulike innfallsvinkler, og brukes ofte i case-studier for å få en dypere forståelse av det eller de sosiale fenomenene som studeres (Yin 2018, side 127). En av de mest brukte formene for datainnsamling innen kvalitativ metode er det kvalitative forskningsintervjuet. Noe av det verdifulle med denne metoden er at en kan få svar på hvordan- og hvorfor-spørsmål. Det kan skilles mellom tre typer av intervjuformer. Det første er lange dybdeintervjuer. Videre er det en kortere type av casestudieintervjuer, her er fokuset mer konsentrert og forskeren vil spørre ut informanten om mer konkrete forskningsspørsmål. Den siste formen for casestudieundersøkelser skissert av Yin (ibid, side 118 -120) er såkalte surveyintervjuer med det formål å anskaffe kvantitative data. I denne studien er det valgt å bruke en type av casestudieintervjuer.

Ut fra idealtypiske forestillinger om god forskning skal en forsker alltid velge den metoden som legger fram mest mulig relevante data. I arbeide med prosjekter vil likevel forskningen møte på ulike hindre og forskeren blir tvunget til å gjøre valg. Prosjekter må alltid gjennomføres etter de ressursene som er tilgjengelig. Viktige ressurser i denne forbindelse

kan være tid, penger og tilgang til data. (Denscombe 2010, side 41 – 56.) Denne masteroppgaven er intet unntak i så måte. Den må for eksempel gjennomføres innen et visst tidsrom (1 år), økonomiske hensyn spiller kanskje ikke så mye inn, men tilgangen på data kan være en utfordring av ulike hensyn. Dette vil det bli kommet tilbake til når rekrutteringsprosessen som ble brukt for undersøkelsen blir beskrevet.

Ut fra hva som vil være mest hensiktsmessig innenfor tidsrammene, og hva som ser ut til å være mest hensiktsmessig i forhold til innsamling av data, er det i denne oppgaven valgt å bruke kvalitativt forskningsintervju. Dette fordi det i sammenheng med ordet erfaring kan være interessant å stille brukerne oppfølgingsspørsmål ut fra utsagn de kommer med. å trekke generelle slutninger ut fra de data som blir funnet. (Bukve 2016, side 99 – 101).

3.5 Etiske problemstillinger:

Når empiri til et prosjekt skal samles inn må forskeren alltid gjøre seg omm en mening om prosjektet er etisk forsvarlig. Etikk handler for det første om forskeren klarer å være mest mulig nøytral omkring det prosjektet som gjennomføres. I denne masteroppgaven er det bruk en kalvitativ metodisk innfallsvinkel. I hermeneutikken blir forskerens førforståelse viktig når sosiale fenomener skal fortolkes. I dette prosjektet er de gjort rede for antagelser om hvordan årsakssammenhengene er mellom tilgangsstrukturene og digitalisering. (kap 2.6). En slik førforståelser blir så brukt for å analysere empiri (Bukve 2016, side 72 -73, Kvale og Brinkmann 2009, side 77).

Likevel er det andre etiske aspekt ved forskningsprosjektet som er viktigere enn at forskeren gir en redegjørelse for sin førforståelse.. Det viktigste er at prosjektet lever opp til visse elementære etiske standarder. (Denscombe 2009, side 63 -69). For det første er det viktig at informantene ikke opplever unødvendig stress som følge av at de deltar i undersøkelsen. Da jeg planla innsamlingen av data til denne masteroppgaven måtte jeg søke om godkjenning fra NSD (Norsk senter for forskningsdata). I søknaden ble det beskrevet hvordan jeg ville ivareta informantenes interesser. Da informantene ble forespurt om de ville delta i prosjektet fikk de utdelt et informasjonsskriv. I dette skrivet ble de blant annet opplyst om hvorfor de var forespurt, hva det ville bety for dem å delta i prosjektet og hvordan data ville bli håndtert i etterkant. De ble blant annet forespeilet hva prosjektet omhandlet og hva slags type spørsmål som ville bli stilt. Videre fikk de vite at data ville bli anonymisert, og at de ikke kunne bli gjenkjent i etterkant. Til slutt ble de opplyst om at de når som helst kunne trekke tilbake samtykket de hadde gitt. På grunn av at informantene oppga helseopplysninger og kom med

annen informasjon av personlig karakter var det ekstra viktig å sikre deres anonymitet. Det å garantere informantene anonymitet kan komme i konflikt med andre viktige aspekt ved forskningsprosjektet. Et viktig krav til forskning er at den skal være etterprøvable. I denne sammenhengen ville det for eksempel vært nyttig å vedlegge en fullstendig transkripsjon av intervjuene. Dette kunne imidlertid ført til at det var større sjans for at informantene ble gjenkjent, spesielt i sine lokale miljøer. For å balansere dette er det derfor laget en tabell. (kap 4.1) hvor det finnes noe informasjon om informantene og deres bakgrunn. Videre er det tatt med sentrale utdrag fra deres erfaringer i form av sitater.

3.6 Innsamling av data:

Det viktigste for å få samlet inn data via kvalitative forskningsintervjuer er å få tak i informanter. For denne oppgaven ble det sett på ulike innfallsvinkler for å komme i kontakt med informanter. Dersom forskeren skal sikre at prosjektet har ekstern validitet, må utvalget være representativt. Det vil si at utvalget av informanter er gjort på en slik måte at det kan brukes til å generalisere ut fra. Når det gjelder å velge ut informanter til et intervju er et første spørsmål hvor mange intervjuer man nå gjøre. Et mål på at man har nok respondenter er når en opplever at «metningspunktet» er nådd. (Bukve 2016, side 129). Hva dette innebærer er selvsagt relativt. Forskeren kan for eksempel hevde å ha nådd et slikt metningspunkt når svarstrukturene gjentar seg og det ikke er «mer å hente». Før denne undersøkelsen ble det antatt at mellom 6-8 informanter ville være nok til å gi et utfyllende svar på problemstillingen. I forhold til brukeres erfaringer med NAV ville det teoretisk sett være umulig å intervjuer for mange brukere, men her måtte også tas i betraktning de tidsmessige rammene for prosjektet. Arbeidet med å transkribere og analysere resultatene kan bli store hvis en har alt for mange intervjuer. Dette kunne i verste fall ha gått utover på kvaliteten på analyseresultatene.

Utvalget av respondenter viste seg å by på enkelte utfordringer. Dette fordi det i rekrutteringsprosessen viste seg vanskelig å få tak i respondenter. På grunn av ulike problemer i forberedelsesprosessen blant annet med å lage en god tematisering av prosjektet og lage en intervjuguide begynte tidsproblemer å gjøre seg gjeldende. Det ble først prøvd å skaffe informanter som hadde samme typer av utfordringer i forhold til hjelpebehov. I forhold til firefeltstabellen ville det da vært mulig å få en rimelig homogen gruppering i forhold til kompleksiteten i hjelpebehovet. Hensikten var at dette ville kunne gi større mulighet til å studere innvirkningen av digital habitus i forhold til hjelpebehovet. Etter at tematisering og intervjuguide var laget tok det videre lang tid å få svar fra NSD (Norsk senter for

forskningsdata) på godkjenning av prosjektet. Etter at prosjektet var godkjent ble det sendt ut forespørsel om informanter til flere hjelpeorganisasjoner for ulike pasientgrupper. Dette ga imidlertid lite respons. Det ble derfor sett på andre muligheter for å anskaffe informanter.

Løsningen ble å ta i bruk den såkalte snøballmetoden. Denne består i å opprette kontakt innad i et miljø hvor det kan tenkes å være informanter. Dette er en metode som oftest blir brukt til å komme i kontakt med informanter der forskeren ikke har helt oversikt over forskningsfeltet. Metoden går kort forklart utpå (Babbie 2007, side 191 – 192). Ulempene ved å ta i bruk en slik metode kan sies å være flere. For det første er det vanskelig å lage et representativt utvalg siden utvalget tilnærmet tilfeldig. Et annet moment er at utvalget kan bli skjevt fordi det kan være noen bestemte personer som ønsker å delta i undersøkelsen, mens andre vegrer seg. Dette er oftest en måte som er brukt i miljøer preget av konflikt og hvor det kan være spesielt for forskeren å få oversikt over miljøene og komme i kontakt med mulige respondenter. (Cohen og Arieli 2011) Oppsummert her kan altså snøballmetoden føre til svekket validitet både intern validitet og ekstern validitet. Likevel kan snøballmetoden ha sine fordeler også. For det første kan forskeren komme i kontakt med ukjente populasjoner. Dette kan gi ny innsikt og føre til at forskeren får et rikere datamateriale.

For å sikre personvernet til respondentene vil det ikke bli utdypet fullstendig hvordan informantene ble rekruttert. Dette kan utgjøre et problem i forhold til etterprøvnbarhet og vurderingen av kvaliteten på data. Slik Denscombe (2010, side 64 – 67) beskriver det må dette i forhold til forskningsetiske hensyn veies opp mot hverandre. Informantene ble utvalgt at personer i 2 ulike miljøer ble spurt. Disse stilte da enten opp selv, eller de henviste til andre innen miljøet som kunne være aktuelle informanter. Noe av disse takket av ulike årsaker nei, mens de fleste forespurte sa seg villige til å delta i undersøkelsen. Da intervjuprosessen kom det tilbakemelding fra en av hjelpeorganisasjonene og slik ble også en respondent rekruttert på denne måten.

3.7 Intervjuprosessen:

Ut fra problemstillingen ble det laget et intervjukjema som faller inn under kategorien Kvale og Brinkmann (2010) kaller et semistrukturert livsverdenintervju *En planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet.* (ibid, side 325). Intervjuguiden (vedlegg 2) ble delt opp i tre ulike kategorier av spørsmål. Det første settet av spørsmål omhandlet brukernes generelle erfaringer med tilgangsstrukturene. Formålet med

disse spørsmålene var å kartlegge hvor mye brukerne brukte tre ulike typer av kontaktformer med NAV: personlig oppmøte på et NAV-kontor, telefonkontakt med NAV og kontakt med NAV via digitale løsninger. Det andre settet av spørsmål tok hensikt på å avklare brukernes digitale habitus. Her ble det utformet spørsmål om brukernes datatekniske kunnskaper, deres bruk av digitale hjelpemidler i jobbsammenheng og i privatlivet.

Intervjuene ble gjennomført på noe ulike måter. Fire av intervjuene ble gjort ved personlig oppmøte med en informant, mens 2 av intervjuene ble gjort via telefon. Fordelen med å bruke telefon er at en kan få snakket med informanter over et stort geografisk område. Dette kan gjøre det enklere å få tak i informanter. (Musselwhite, Cuff, McGregor, King, 2004).

Ulempen med å gjøre intervjuene på telefon kan være at kroppsspråket som kommunikasjonsform bortfaller (ibid, side 1067). Det finnes også bidrag hvor funn indikerer at resultater fra kvalitative forskningsintervjuer ikke varierer vesentlig betinget i om de er gjort via telefon eller i en situasjon hvor forskeren og informanten møtes ansikt til ansikt (Sturges og Hanrahan 2004, side 112 - 113). Fordelene med telefonintervju er flere. For det første kan misforståelser i ansiktsuttrykk og forstyrrelser i kroppsspråk elimineres. Videre kan informanten oppleve at personvernet i høyere grad blir ivaretatt fordi det oppleves en større distanse til forskeren. Dette kan bidra til at informanten føler seg avslappet og dermed gi god kvalitet på data som framkommer i intervjusituasjonen. (Musselwhite, et.al 2004, side 1065 – 1067).

Felles for både intervjuer gjort ansikt til ansikt situasjonen og de gjort over telefon er at selve intervjuprosessen krever grundige forberedelser hvis forskeren skal unngå å begå klassiske feil i intervjusituasjonen. For å lage en intervjuguide kan det være nyttig å ta i bruk pilotintervjuer (Kvale og Brinkmann, 2011, side 132). Før intervjuene ble gjennomført for denne masteroppgaven, ble det først laget et utkast til intervjuguide. Etter det første pilotintervjuet ble noen spørsmål endret da de ble oppfattet som noe uklare av informanten. Det andre pilotintervjuet viste seg å gi bedre grunnlag for gjennomføringen av intervjuet. Det ble derfor ikke foretatt endringer fra det siste pilotintervjuet før de andre intervjuene ble gjennomført. Data fra det første pilotintervjuene hadde likevel flere interessante momenter og er derfor tatt med i oppgaven. Siden det første intervjuet ble gjennomført med en noe annen intervjuguide, vil det bli indikert i framstillingen videre når informasjon herfra er tatt i bruk.

Kvale og Brinkmann (2011, side 147 – 148) beskriver ulike type spørsmål som kan anvendes i et forskningsintervju. Intervjuguiden (vedlegg) blir en ramme rundt intervjuet. Likevel vil hver enkelt informant ha ulike erfaringer som vil kreve ulike typer av oppfølgingsspørsmål. I intervjusituasjonen ble informantene først stilt strukturerende spørsmål for å kunne styre samtalen i forhold til intervjuguiden. Etterhvert ble det stilt oppfølgingsspørsmål, spesielt ble dette brukt for å få utdypelser om spesielle episoder informantene berettet om. For å være sikker på at opplysningene ble fortolket rett ble det noen ganger stilt fortolkende spørsmål. Erfaringen fra intervjuene var at spørsmålene var enkle for informanten å forstå. Informantene svarte presist på det de ble spurt om, og det var liten grad av tvetydige utsagn som måtte fortolkes i etterkant.

Intervjuene for denne masteroppgaven ble tatt opp på diktafon. En fordel med å gjøre lydopptak er at informantens ord kan bevares eksakt for ettertiden. Likevel er det viktig at forskeren er seg bevisst på at det er et skille mellom virkeligheten og det som reproduseres gjennom et forskningsintervju (Malterud, 2011, side 75 – 76)

Lydopptakene må skrives ut, denne prosessen kalles for transkripsjon. Malterud (2011, side 77 – 78) mener det kan være viktig at forskeren foretar denne prosessen selv. Ved å gjøre denne oppgaven på egenhånd kan forskeren gjenoppleve samtalen informanten og avdekke nye momenter i prosessen. Hva som skal transkriberes og på hvilken måte dette skjer kan variere. (Kvale og Brinkmann 2011, side 188 – 190) I intervjuene som presenteres i analysedelen av denne oppgaven er gjengitt ordrett med visse unntak. For å ivareta informantens personvern er noen opplysninger tilknyttet steder og arbeidsplasser anonymisert.

Et annet viktig poeng er at forskeren må være seg bevisst hvor høy kvalitet data inneholder. Det kan ofte være deler av (Kvale og Brinkmann, 2011, side 188 – 190) (Her vil det bli utdypet mer etter hvert)

3.8 Forskningsprosjektets reliabilitet og validitet:

To viktige begreper i forskningsmetodikk kalles reliabilitet og validitet. Dette kan kort defineres ved at reliabilitet referer til at de data en framskaffer i forskningen må være til å stole på. Altså at det kan festes til at de fakta som blir framskaffet virkelig representerer et møte med informantens virkelighet. Validitet er et mål på om vi kan se kausale

sammenhenger i datamaterialet. Altså at de er relevante i forhold til hverandre. Intern validitet er et mål på om data er framskaffet på en slik måte at en kan se sammenheng mellom de ulike dataene internt i prosjektet. (Bukve 2016, side 99-101) I denne oppgaven handler dette om forskningsspørsmålene og innhenting av data har foregått på en slik måte av problemstillingen med brukernes erfaringer belyses på en god måte. I tillegg må det være mulig å lage koblinger mellom de teoriene man bruker og datamaterialet. Et annet mål på validitet er ekstern validitet. Dette er avgjørende for om de data en framskaffer er relevante i forhold til andre, tilsvarende funn som er gjort på området tidligere. Ekstern validitet handler også om det er mulig å generalisere de funn som blir gjort til en større populasjon enn de som inngår i undersøkelsen. (ibid, side 99-101). Informantene som ble intervjuet i denne oppgaven ble, som tidligere nevnt, rekruttert ved å bruke den såkalte snøballmetoden. Dette kan i utgangspunktet ha ført til at reliabiliteten og validiteten på data har blitt noe dårligere. Grunnen til dette er at det ble vanskelig å sikre et representativt utvalg av respondenter i forhold til de kategoriene som er satt opp i firefeltstabellen (figur 1). Det kunne vært ønskelig å ha et jevnt fordelt spekter av brukere fra hver av de fire kategoriene. Slik det ser ut nå er fordelingen som følger: 4 informanter kan kategoriseres med høy digital habitus og høy kompleksitet i hjelpebehov. 4 brukere kategoriseres som brukere med høy digital habitus og relativt lav kompleksitet i hjelpebehovet, mens 1 bruker har lav grad av digital habitus og høy grad av kompleksitet i hjelpebehovet. Dette gir ikke grunnlag for å kunne si noe om brukere i kategorien lav digital habitus og lav grad av kompleksitet i hjelpebehovet. Med kun en informant i kategorien lav grad av digital habitus og lav grad av kompleksitet i hjelpebehovet vil det heller ikke være særlig grunnlag for å si noe særlig om denne kategorien av brukere.

For å kunne si noe mer om reliabilitet og validitet av de data som er framskaffet er det også tatt med kvantitative sekundærdata fra DIFI. Det er viktig å merke seg at disse dataene ikke er framskaffet med utgangspunkt i å besvare problemstillingen i denne masteroppgaven. Når dette er nevnt vil disse kvantitative dataene ha høy kvalitet ved at de er framskaffet som generelle data på hvor tilfredse innbyggere i Norge er med offentlige tjenester. Når det gjelder å kunne besvare problemstillingen er det min mening at data framskaffet ved intervjuene sammenholdt med data fra DIFI og resultater fra andre nyere bidrag, Hansen, Lundberg og Syltevik 2018) gir et grunnlag for å diskusjonen og konklusjonene som blir trukket på slutten av denne masteroppgaven.

3.9 Analyse av data:

Det finnes mange ulike måter å analysere data casestudier på. Yin (2018, side 168 – 169) gir et eksempel på hvordan den teoretiske rammen som var utgangspunkt for en studie blir brukt også som rammeverk for analyse. Et utgangspunkt for denne masteroppgaven er å se på tilgangsstrukturene med bakgrunn i et teoretisk rammeverk. (Schaffer og Wen-shien 1975, Jensen 1986, Bleiklie, Thorsvik og Jacobsen 1997). Analysedelen er derfor delt inn med henblikk på å analysere data utfra teoriene om tilgangsstrukturene. I de tre første delene av presenteres data ut fra forskningsspørsmålene. Den siste delen i analysen er viet brukernes synspunkter på digitalisering i NAV, og hvordan de på mer generelt grunnlag fortolker seg selv som digitale brukere av NAV-systemet.

Data fra kvalitative forskningsintervjuer kan analyseres på ulike måter, og Kvale og Brinkmann (2010, side 197 – 202) mener det er viktig å ha forberedt analysedelen av forskningsprosjektet allerede før data blir samlet inn. En måte å fortolke intervjuer på er å se de transkriberte intervjuene som teoretisk lesing (ibid, side 241 – 245). Med utgangspunkt i teoriene beskrevet tidligere i oppgaven, er analysen av intervjuene gjort med den hensikt å forstå brukernes erfaringer. Et problematisk aspekt ved en slik fortolkning er at innfallsvinkelen kan bli for ensidig, og at man finner det man ønsker å finne, det Bukve (2016, side 15) kaller å «plukke berre dei søte fruktene». Dette kan motvirkes ved at forskeren klargjør sitt ståsted, og videre søker å reflektere rundt sin eget ståsted (Kvale og Brinkmann 2010, side 244 og følger den hermeneutiske sirkel (Bukve 2016, side 75). I denne oppgaven er det lagt stor vekt på å ha et kritisk blikk på teoriene om tilgangsstrukturene. Data fra forskningsintervjuene er i analysen valgt ut for å se dagens situasjon i forhold til de tidligere erfaringene brukerne gjorde på 1970- og 1980-tallet.

For å gi en balansert framstilling av intervjuene er det lagt vekt på å få fram innspill fra alle brukerne. Noen av intervjuene var lengre enn andre, og informantene hadde ulike erfaringer å bidra med. Dette har ført til at det er tatt med flere innspill fra enkelte av brukerne i enkelte deler av analysen, mens erfaringer fra andre brukere er brukt flittigere i andre deler av analysen. Slik det framstår nå mener jeg at det i analysen er gitt et representativt utsnitt av brukernes erfaringer slik det framstår i det totale intervjumaterialet.

Kapittel 4. Resultater

4.1 Kvantitative sekundærdata fra DIFI:

Data som presenteres her er hentet fra en samlerapport (DIFI 2017a) om hvor fornøyde brukerne er med ulike deler av NAVs virksomhet. Samlerapporten er en del av DIFI (Direktoratet for forvaltning og ikt) sin rapport kalt *Innbyggerundersøkelsen 2017*. (DIFI, 2017b). Dette er en større kvantitativ undersøkelse av innbyggers og brukeres tilfredshet med flere offentlige tjenester.

Relevante data fra samlerapporten (DIFI 2017a) er her satt sammen i tabeller ut fra en prosentsscore. I innbyggerundersøkelsen (DIFI 2017b) ble respondentene bedt om å svare, på ulike spørsmål, om hvor fornøyde de var ut fra målene -3 til +3. Her tilsvarte -3 svært misfornøyd og +3 svært fornøyd. Tabellene, sammensatt for denne masteroppgaven, er koblet opp mot de ulike tersklene. Disse er sammenlignet med de kvalitative dataene i drøftingsdelen av oppgaven.

Tabell 1:

Hvor fornøyd er du med de følgende forhold ved NAV?

Tilgjengelighet: Ventetiden for å få svar på brev / e-post.

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	53,8	52,2	53,5	0
Antall besvarte	621	1485	1538	0

Tabell 2:

Hvor fornøyd er du med de følgende forholdene ved NAV?

Materielle forhold: Tilgangen til pc ved NAV-kontoret

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	76,8	79,4	79,6	0
Antall besvarte	624	1486	1560	0

Tabell 3:

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med de følgende forholdene ved NAV?

Tjenester på nett: NAVs nettsider (navn.no)

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	70,3	68,4	68,9	64,4
Antall besvarte	620	1470	1544	1328

Tabell 4:

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med de følgende forholdene ved NAV?

Tjenester på nett: Muligheten til selv å utføre oppgaver over internett (selvbetjeningsløsninger, sende søknad, registrere informasjon, beregne pensjon o.l.)

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	69,6	68,3	68,5	60,9
Antall besvarte	622	1473	1552	1326

Tabell 5:

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med de følgende forholdene ved NAV?

Tjenester på nett: Veiledningen fra de ansatte ved NAV i bruken av selvbetjeningsløsninger:

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	59	54,2	54,1	0
Antall besvarte	622	1477	1548	0

Tabell 6:

Hvor lett eller vanskelig er det å gjøre følgende?

Finne informasjon: Å finne informasjon om NAVs tjenester på NAVs internettsider

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	65,1	70,3	69,7	0
Antall besvarte	625	1492	1554	0

Tabell 7:

Hvor lette eller vanskelig mener du det er å gjøre følgende?

Finne informasjon: Å finne informasjon om deg / dine forhold knyttet til NAV på Navs internettsider (nav.no)

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	68,2	66,2	65,1	0
Antall besvarte	624	1485	1548	0

Tabell 8:

Hvor lett eller vanskelig mener du det er å gjøre følgende?

Finne informasjon: Å finne informasjon om arbeidsmarkedet og ledige stillinger på NAVs internettsider (nav.no)

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	71,4	74,1	0	0
Antall besvarte	624	1481	0	0

Tabell 9:

*Hvor lett eller vanskelig mener du det er å gjøre følgende?
Å forstå...: Informasjonen på nettsiden nav.no*

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	66,3	66,1	0	0
Antall besvarte	624	1482	0	0

Tabell 10:

Hvor lett eller vanskelig mener du det er å gjøre følgende?

Utføre oppgaver: Å utføre oppgaver over internett (selvbetjeningsløsninger, sende søknad, registrere informasjon, beregne pensjon o.l)

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	63,7	63,5	64,3	0
Antall besvarte	625	1487	1562	0

Tabell 11:

Hvis du har hatt en sak eller søknad til behandling de siste 12 månedene: Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med de følgende forholdene?

Muligheten til å sende inn opplysninger og motta svar over internett.

Utvikling over tid:

	2017	2015	2013	2010
Gjennomsnitt	63,8	52,1	52	0
Antall besvarte	364	746	927	0

Oppsummering av tabellene fra mest fornøyd til minst fornøyd:

Tabell 2	Tilgangen til pc ved NAV-kontoret	76,8
Tabell 8	Å finne informasjon om arbeidsmarkedet og ledige stillinger på NAVs internettside (nav.no)	71,4
Tabell 3	Tjenester på nett: NAVS nettsider (nav.no)	71,4
Tabell 4	Tjenester på nett: Muligheten til selv å utføre oppgaver over internett	69,6
Tabell 7	Å finne informasjon om deg / dine forhold knyttet til NAV på Navs internettsider. (nav.no)	68,2
Tabell 9	Å forstå.....: Informasjonen på nettsiden nav.no	66,3
Tabell 6	Å finne informasjon om NAVs tjenester på NAVs internettsider	65,1
Tabell 11	Muligheten til å sende inn opplysninger og motta svar over internett.	63,8
Tabell 10	Å utføre oppgaver over internett (hvor vanskelig)	63,7
Tabell 5	Veiledning fra de ansatte ved NAV i bruken av selvbetjeningsløsninger	59
Tabell 1	Ventetid for å få svar på brev / epost	53,8

Som det framgår av tabellen er brukerne mest fornøyde med tilgangen til datamaskiner på NAV-kontorene. De er også fornøyde med å finne informasjon om arbeidsmarked og ledige stillinger. Brukerne er mindre fornøyd med hvor vanskelig det er å utføre oppgaver selvstendig på internett. De er også mindre fornøyd med selvbetjeningsløsningene og ventetidene for å få svar.

I datamaterialet fra DIFI (DIFI 2017b) er det en tendens at brukere med lavest utdanning er mest fornøyd med NAVs digitale løsninger enn de med høyest utdanning. En antagelse her er at det blant de med lav utdanning er flere eldre og at disse er mer ydmyke og positivt innstilt til forvaltningens tjenester enn de yngre.

4.2 Analyse av kvalitative intervjuer:

For å kunne gi en oversiktlig framstilling i analysen vil det innledningsvis bli gitt en del informasjon om de enkelte brukerne, og opplysninger om hvordan deres utsagn er karakterisert.

Det ble totalt gjennomført 9 intervjuer. To av disse intervjuene var såkalte pilotintervjuer. Som tidligere nevnt, ble disse gjennomført med tilnærmet like forskningsspørsmål, så data herfra vil kunne ses i forhold til de andre dataene som blir frambrakt. For å unngå unødvendige repetisjoner er det gjort en forenkling for hver enkelt respondent slik at denne kan kjennes igjen i framstillingen:

Informasjon om brukerne:

Bruker	Kjønn / alder	Yrkesbakgrunn	Hjelpebehov hos NAV	Type intervju	Tidspunkt for intervju
P1	Kvinne i 50- årene	Ansatt i kommunsektor	Flere sykemeldinger	Personlig oppmøte (Pilot-intervju)	Oktober 2018
P2	Kvinne i 30- årene	Lærer	Fødselspermisjon og omsorg for kronisk sykt barn.	Personlig oppmøte (Pilot-intervju)	Februar 2018
Informant 1 (I1)	Kvinne i 40- årene	Rådgiver på videregående skole	Omsorg for barn med autisme. Hjulpet elever i samhandling med NAV	Personlig oppmøte	Februar 2018
Informant 2 (I2)	Mann i 30- årene	Uføretrygdet	Store hjelpebehov. Har vært i kontakt med NAV i ulike sammenhenger.	Personlig oppmøte	Februar 2018
Informant 3 (I3)	Kvinne i 30- årene	Lege	Har vært i kontakt med Nav i forbindelse med sykemeldinger. Har også erfaringer med å hjelpe pasienter i kontakt med NAV	Personlig oppmøte	Mars 2018
Informant 4 (I4)	Mann i 30- årene	Arbeidsledig	Har vært i kontakt med NAV i forbindelse med stønader og arbeidssøknad	Telefon- intervju	Mars 2018
Informant 5 (I5)	Kvinne i 50- årene	Selvstendig næringsdrivende	Har vært i kontakt med NAV i forbindelse med sykemeldinger	Personlig oppmøte	Mars 2018

Informant 6 (I6)	Mann i 30-årene	Student	Har hatt oppfølging av NAV på grunn av ADHD	Telefonintervju	Mars 2018
Informant 7 (I7)	Kvinne i 40-årene	Fysioterapeut	Har hatt oppfølging av NAV som følge av dårlig skulder. Har hjulpet pasienter	Personlig oppmøte	April 2018

Det er i den videre framstillingen først og fremst tatt utgangspunkt i brukernes erfaringer med de digitale tilgangsstrukturene. Disse utgjøres av brukernes digitale samhandlinger med forvaltningssystemet. Dette innebærer informasjonsinnhenting, digital kommunikasjon ved å sende, eller svare via digitale plattformer. Brukernes erfaringer med personlig oppmøte, telefonkontakt og henvendelser via post vil bli tatt med der det er relevant.

4.3 Informantenes digitale habitus

For å danne et bilde av informantenes digitale habitus ble de stilt spørsmål om utdanningsbakgrunn og yrkesbakgrunn, hvordan de hadde brukt digitale hjelpemidler her, og hvordan de brukte digitale hjelpemidler i hverdagslivet. Som nevnt i teoridelen ble dette brukt som indikatorer for å kategorisere grad av digital habitus. Med unntak av en informant, ble alle informantene kategorisert med høy digital habitus. De oppga å ha brukt digitale hjelpemidler til informasjonsinnhenting, utføre oppgaver og til sosial kontakt med andre både i arbeidsmedfør og i private sammenhenger. Flere av informantene opplevde det som lystbetont å ta i bruk nye digitale løsninger. Noen av dem hadde en utforskertrang i møte med ny digital teknologi.

Informantene hadde brukt digitale hjelpemidler i utdanningen på ulike måter. De fleste hadde behov for å innhente informasjon om oppgaver de skulle utføre. Dette kunne blant annet være å lese gjennom forelesningsnotater, eller de brukte det for å innhente informasjon til oppgaver de skulle skrive. De fleste hadde også brukt digitale hjelpemidler til oppgaveskriving og hadde levert inn oppgaver via digitale læringsplattformer. Alle informantene som hadde nyttiggjort seg av disse hjelpemidlene opplevde dem som utelukkende positive. Dette fordi det forenklet arbeidssituasjonen og i mange henseende var tidsbesparende i en ellers hektisk

studieperiode. Det viktigste for informantene var at de digitale løsningene ga tilgang på mye informasjon og at det var enkelt å orientere seg på internett for å finne den informasjonen de trengte:

I arbeidslivet opplevde også informantene at de oppfattet digitale hjelpemidler som positive. Enkelte hadde noen utfordringer med å lære seg nye datasystemer, men de fleste opplevde dette som overkommelig. De av informantene som arbeidet i offentlig sektor brukte digitale hjelpemidler til å føre journaler, skrive dokumenter og holde kontakt med kollegaer og personer de var satt til å avhjelpe. Informanter som var ansatt i privat sektor brukte digitale hjelpemidler til regnskapsføring og kundebehandling. Ingen av dem hadde noe å utsette på de digitale løsningene de brukte til dette. Informantene opplevde å ha kompetanse til å beherske de tekniske utfordringene de møtte i arbeidslivet, og noen mente det også ga dem mulighet til å innhente ny kompetanse både i utdanningsøyemed og på jobb:

Så tenker jeg sånn som det er blitt nå med sånn som jeg sier å søke kunnskap. Det tenker jeg er fantastisk, i databaser sant., der du har kunnskapspyramide sant med retningslinjer øverst, sjekke kilder raskt, Helt utelukkende positivt, spesielt innen medisin. Jeg vet jo ikke hvordan det andre er ...utrolig bra i forhold til kunnskapsbasert læring sant. Bruker veldig mye digitale læringsplattformer på jobb vi. Kurs vi må igjennom (I7)

Det var varierende hvor mye informantene brukte digitale hjelpemidler i private sammenhenger. Alle hadde smarttelefon som de brukte i hverdagen til å holde kontakt med venner og familie. Flere av idem hadde imidlertid lite utforskertrang når det kom til digitale hjelpemidler. De oppfattet det å ta i bruk ny digital teknologi som for eksempel en ny datamaskin eller en ny telefon som et nødvendig onde. De likte ikke å «sitte å trykke» (P2). To av brukerne (I4 og I6) skilte seg ut ved at de var opptatt av å utforske ny digital teknologi.

De fleste av informantene opplevde det som positivt å bruke digital teknologi til å kommunisere med andre i hverdagslivet. Ikke alle var like aktive på sosiale medier, men de fleste av dem tok det i bruk for å holde kontakt med venner og familie. Informantene brukte digitale hjelpemidler til å organisere ulike aktiviteter i hverdagslivet og til å gjøre avtaler med folk de skulle treffe. Videre var det slik at informantene mente av de gikk mer over til å bruke

informasjon fra internett i stedet for å finne informasjon i bøker. Det totale inntrykket var at informantene opplevde det digitale som en viktig og nødvendige del av dagliglivet.

Informantenes digitale kulturelle kapital kan anses som høy. De fleste hadde høyere utdanning og hadde nyttiggjort seg av digitale hjelpemidler under utdanningen. Denne kapitalen hadde de opparbeidet seg gjennom kunnskapsutvikling og informasjonsinnhenting. Dette var noe de fleste av dem hadde tatt med seg inn i arbeidslivet. Videre hadde de opparbeidet seg digital kulturell kapital ved å bruke informasjonsinnhenting aktivt i dagliglivet til kapitalfremmende formål. Her kan for eksempel nevnes

Informantenes økonomiske digitale kapital er vurdert som høy fordi de hadde flere tekniske hjelpemidler for å kunne utføre oppgaver innen ulike digitale felt. Alle brukerne hadde videre tilgang til internett både på jobb og i privatlivet.

Den digitale sosiale kapitalen til informantene kan også defineres som høy. Alle hadde tatt i bruk sosiale medier i kommunikasjon med andre. De hadde sosiale nettverk med venner og bekjente som de kommuniserte med via meldinger og digitale plattformer. Flere av dem hadde også nettverk av kollegaer på arbeidsplassen som de kommuniserer med via digitale plattformer. Informantene virket å ha en digital-sosial-kompetanse ved at de reflekterte rundt hvilke digitale kanaler som var nyttige til ulike typer av formål.

4.4 Informantenes erfaringer med registreringsterskelen:

Brukerne hadde ulike erfaringer med å registrere sine behov ovenfor NAV. Disse erfaringene er sett i lys av kunnskap de må besitte, pågangsmot i møte med terskelen og ulike typer ressurser som brukeren må besitte. (jmf. Jensen 1986, side 19). Utfra denne modellen er det noen faktorer som åpenbart har endret seg. Det er ikke lenger slik Jensen (ibid) beskriver det at forvaltningen kun består av kontorer som er åpne et visst tidsrom for publikum. Ei heller er det nødvendig å reise til kontorene for å oppnå direkte service. Dette er endret mye ved digitalisering. For å kunne gjøre en sammenligning med tilgangsstrukturene i dag i forhold tidligere tider blir derfor ordene «kunnskap», «pågangsmot» og «ressurser» betraktet ut fra den konteksten brukerne opplever i dag.

Flere brukere opplevde at de manglet kunnskap for å innhente informasjon via NAVs digitale løsninger. De manglet kunnskap om hvordan de skulle forholde seg til digitale sykemeldinger. Eksempler her kan være om en er delvis sykemeldt, eller er mellom to sykemeldingsperioder. En informant måtte ta kontakt med NAV for å finne ut hvordan hun skulle løse dette:

Jeg hadde to korte sykemeldinger påfølgende hverandre. Og da klarte ikke den digitale løsningen, hvor jeg da på en måte skulle inn med datoene, og hvor tid jeg var friskmeldt og hvor tid jeg var sykemeldt. Jeg hadde tre sykemeldingsdager, og så jobbet jeg en uke, og så hadde jeg tre sykemeldingsdager igjen. Og da hadde jeg ikke jobbet lenge nok til at den digitale versjonen av denne klarte å registrere at jeg faktisk hadde vært i arbeid. Sånn at jeg måtte registrere det som om jeg hadde vært sykemeldt kontinuerlig i halvannen uke. Og det synes jeg at er litt tullete. Jeg brukte også lang tid på å få dette registrert...Og da måtte jeg ta meg fri i arbeidstida da for å ringe tik NAV og få hjelp til å føre inn de her 6 totalt sykefraværsdagene fordi den digitale løsninga ikke fiksa det her med datoene. Så det blei ganske komplisert å få levert inn disse to sykemeldingene. Jeg brukte mange timer på det, inkludert arbeidstid. (I3)

En annen informant manglet kunnskaper om hvordan hun skulle fylle ut skjema for å få innvilget sykemelding. Som selvstendig næringsdrivende hadde hun problemer med å orientere seg i et digitalt system hun mente var lite tilpasset sin situasjon. Hvordan hun skulle fylle ut skjemaer var utfordrende til tross for at hun hadde universitetsutdannelse med hovedfag og arbeidet med blant annet regnskap. Hun hadde også digital bakgrunn og arbeidet med datamaskiner til daglig. Hennes erfaringer med systemet mente hun også var gjeldende for andre:

Men jeg hører jo om andre da, selv oppegående folk som driver for seg selv som måtte gi helt opp. Det nyttet ikke å sykemelde seg for selvstendig næringsdrivende fordi at det var så vanskelig. (I5)

Enkelte brukere hadde oppfatninger om at deres kunnskapsnivå var nok til å kommunisere sine behov ovenfor NAV via digitale løsninger. Dette gjaldt spesielt i forhold til det rent datatekniske hvor de fleste brukerne opplevde at deres digitale kunnskapsnivå gjorde det enkelt for dem rent teknisk. Kun en av brukerne hadde erfaringer med at det rent datateknisk var vanskelig å registrere sine behov hos NAV. Langt de fleste var fornøyd med NAVs tekniske stabilitet og ingen fortalte om nedetid på systemer og det var lite erfaringer med tekniske feil. Tilgangen på informasjon via digitale løsninger førte til at en bruker oppfattet å

ha et fortrinn også når hun kontaktet forvaltningen utenom de digitale løsningene, og sammenligner situasjonen før og nå:

Så det er jo veldig stor forskjell og i gamledager når du da kom til NAV for å få hjelp så var du veldig prisgitt at den som du traff tilfeldigvis var på din side og kunne forstå din situasjon og veilede det i et system som du ikke hadde noen annen mulighet for å finne ut av. Mens nå har du på en måte, nå kan du få den informasjonen du skal ha hos NAV, og så kan du gå hjem og se «har jeg fått med meg alt?», «er det mer jeg kan lese meg opp på her?», «kan jeg finne ut av ting?». Så nå er de, hva skal jeg si, litt blottstilt i forhold til de tjenestene de leverer sånn det er en second opinion alltid på nettet i forhold til det du får servert på NAV-kontoret. (i3)

Mer drevne brukere av NAV-systemet mente også systemet var lett forståelig, og hadde helt andre oppfatninger om hvor komplisert systemet var. Spesielt to informanter hadde erfaringer med NAVs digitale løsninger som de opplevde som intuitive, og hvor det kunnskapsmessige var til liten hinder for å kunne presentere og registrere sine behov på en adekvat måte. En bruker mente også at det både var enkelt å finne informasjon og forstå de digitale løsningene.

De brukerne som ikke fant fram i systemet hadde varierende utholdenhet i møte med den digitale siden av registreringsterskelen. Videre var deres erfaring at det var ytterst vanskelig å finne ut om deres situasjon oppfylte kravene for å motta ulike typer av ytelser. Lang de fleste brukerne forventet at de digitale systemene skulle fungere sømløst og være tilpasset deres behov. De hadde liten tålmodighet når de har utfordringer med å forstå informasjon eller registrere sine behov hos NAV. Flere av dem ga da opp i forhold til det digitale systemet og søkte derfor personlig assistanse hos NAV enten via telefonløsninger eller via personlig oppmøte hos kontaktpersonen i NAV.

En av brukerne sa han i liten grad hadde brukt NAVs digitale løsninger, og hadde vært veldig avhengig av sin saksbehandler som hadde hjulpet han med ulike problemstillinger. Det eneste han hadde sendt inn digitalt var meldekort. Ut fra sine behov, som til tider var kompliserte, hadde han i begynnelsen hatt problemer med å registrere sine behov. Dette førte blant annet til at han gikk et år uten penger. Han forteller at dette lå en stund tilbake i tid og at situasjonen hans nå var bedre. Da han registrerte seg for første gang fortalte han at det var vanskelig å skaffe til veie alle dokumentene NAV krevde. Han synes det er vanskelig å se at han utfra sin situasjon ville kunne klare å mestre registrere digitalt hos NAV hjemmefra:

Nei det vil jeg ikke tenke på en gang. Jeg har uføretrygd nå. Jeg leverer ikke inn noen ting. (12)

En annen bruker opplevde det som frustrerende å finne informasjon og at systemet ikke var tilpasset hennes behov:

Nei, da søker du jo da i det der, er det forstørrelsesglasset. Og så kommer det jo aldri opp, noe som på en måte linker deg til det du skal ha. Jeg hadde jo ønsket å gå inn på et skjema. Altså jeg synes det er helt håpløst. Og da tenker jeg hvis at du er en person som da, si nå at jeg var sykemeldt for noe som var psykisk for eksempel. Det er jo mange som er det. Eller det er mange som har sykdommer med veldig stor trøtthet. Jeg hadde jo ikke orket. Nå orket jo jeg å bli irritert og ringe. Jo, men det er nok mange som ikke, altså de har ikke krefter til å gå igjennom systemet. Jeg tenker også når du først skal ringe, hvis det hadde vært lett å finne fram, så hadde du ikke trengt og ringt. Tenk hvis jeg var rusmisbruker og skulle ringt og fått beskjed om at jeg var nummer 27 i køen. Jo, men det er ikke rart de er sinte når det først sier «hallo» i andre enden. Jeg tenker på andre jeg, for meg jeg hadde jo hele dagen, men for andre som har andre utfordringer, og det kan bli meg en dag det, det kan være. (17)

Med ett unntak, var det ingen av informantene som berettet om at de manglet digitale ressurser for å få registrert sine behov hos NAV. Den ressursen som de fleste mente de manglet var tid. De opplevde det som tidkrevende å registrere sine behov hos NAV som følge av at møtet med registreringspunktet, Mitt NAV, var uoversiktlig. Det å være i en sårbar situasjon og skulle utføre denne registreringen opplevde flere som vanskelig:

Ja jeg følte at det var vanskelig å forstå det. Det er jo det at du vil jo ikke bruke en hel dag på noe sånt, du er jo tross alt sjuk. Og egentlig ikke har så mye krefter til å holde på med akkurat dette her. Men du måtte bruke enormt mye tid. (15)

4.5 Informantenes erfaring med kompetanseterskelen:

I Jensens modell (Jensen 1986) består kompetanseterskelen av hindringer brukeren opplever ved samspill med forvaltningen. Her er sentrale sentrale momenter å «være tale og skrivefør», «mestre forvaltningens spill» og «ha realistiske forventninger».

Brukerne hadde ulike oppfatninger om hvor tilgjengelig språket var på NAV sine nettsider og det språket de møtte ved å oppsøke NAV digitalt. Spesielt en bruker opplevde at språket var lite tilgjengelig. Han mente at formuleringene ikke er tilpasset den autismediagnosen han har og at det var vanskelig å forstå hva det var NAV krevde:

...En del av informasjonen er veldig formell, eller byråkratisk. Så du kan for eksempel ha søkt etter ting der, som er for lovparagrafer, men jeg er jo ikke jurist, så jeg vet jo ikke hva den lovparagrafen nødvendigvis betyr i praksis. Det er ikke den informasjonen jeg trenger, jeg trenger å vite hva denne informasjonen betyr i praksis for min del. Når jeg da må tolke en paragraf så kan det bli vanskelig. (I6)

En informant som arbeidet mye med det skriftlige i offentlig sektor fortalte at hun synes det var vanskelig å forstå skjemaene til NAV, og at det som sto der kunne vært forenklet og mer tilpasset hennes behov:

Fordi det er av og til spørsmål i noen av skjemaene som jeg ikke har forstått. Jeg forstår ikke hva de spør etter. Og da har jeg også måttet ringe og spør «hva betyr egentlig dette?» Og det er litt synd når en har så lang universitetsutdannelse? At en ikke forstår hva de spør om. (P1)

Flere av informantene hadde lignende opplevelser. Dette gjaldt selv om de hadde hatt hyppig kontakt med NAV. De opplevde at språklige formuleringer i skjemaene og på nettsider utgjorde en barriere for å ha et samspill med NAV digitalt. Dette til tross for at de hadde høyere utdanning. Enkelte av brukerne var imidlertid positive og mente at språket var lett forståelig. Disse skilte seg ut ved at den ene hadde hatt mye kontakt med NAV også på profesjonell basis, og den andre var arbeidssøker. Spesielt en mente at språket burde være lett tilgjengelig for alle:

Jeg har universitet og høyskole, og så tenker jeg at i forhold til dette, så kan videregående-skole-elever fint klare dette. Og jeg tenker en kognitivt funksjonsfrisk 10. klassing, kunne også ha klart det. Skjemaene er ikke vanskeligere enn det, språket tenker jeg også er, ... (I1)

Flere av brukerne hadde opplevd komplikasjoner i samhandlingen på grunn av at de ikke fikk bekreftelser på at de hadde gjort ting på riktig måte. Deres erfaring var at det kunne få økonomiske konsekvenser om de ikke fylte ut skjemaene på riktig måte og til riktig tid. En

bruker opplevde det som vanskelig å forstå hvordan hun skulle søke om å dele opp fødselspermisjonen siden mannen arbeidet offshore:

Da ble det voldsomt styr med disse dagene hvis det ikke gikk igjennom. For det er ingen som ringer deg og sier «du dette funker ikke, de bare sender et brev etter to måneder «det gikk ikke gjennom dette», og «nå har du to uker på deg til å få det godkjent på ny». Sant så du føler deg litt sånn, du skal være litt oppegående for å få det til. (P2)

En annen bruker opplevde det som anmassende å motta meldinger fra NAV om de samme sakene om igjen:

Men der er det mer problemet at det er det samme de spør om hver gang. Og så skal de spør etter to «har du jobbet» og liksom når du er sykemeldt i ett år da, så bare sånn «er det mulig igjen», «nei jeg har fremdeles ikke jobbet?», «jeg er fremdeles sykemeldt», og dette står..nei jeg bare kjenner at «åååh!»

Det digitale samspillet viste seg å være lettere når brukerne kunne kommunisere mot en navngitt person i NAV-systemet. Enkelte av informantene hadde jevnlig kontakt med sin saksbehandler via digitale meldingssystemer. Dette gjorde at de opplevde en nærhet til forvaltningen og det var også lett å spørre på om de lurte på noe. En bruker uttrykker det slik:

Jeg synes det fungerer veldig greit og vi har...det tar liksom aldri lang tid før jeg får svar fra min kunderådgiver, kunde-kontaktperson. Så jeg synes det er veldig greit opplegg, og jeg får melding på min telefon når hun kontakter meg, og jeg kan gå inn på NAV på Min side og svar på hennes meldinger. (I4)

Videre var det slik at det å beherske forvaltningens spill kunne frambringe andre positive opplevelser mellom forvaltningen og den enkelte bruker.

Langt de fleste brukene hadde realistiske forhåpninger om hva systemet kunne hjelpe dem med. De stilte for det meste enkle krav om ytelser ut fra konkrete behov de hadde. Typiske ytelser de søkte om var sykepengene, fødselspermisjon og støtte til utdanning. Ingen rapporterte at de ikke hadde fått de ytelsene de mente de hadde krav på. De hadde riktignok erfaringer med at det kunne ta noe tid før de mottok ytelsene.

4.6 Informantenes erfaringer med effektivitetsterskelen:

Effektivitetsterskelen består, som tidligere nevnt, hindringer relatert til blant annet kompleksiteten i brukernes hjelpebehov. (Jensen 1986, side 19). Sentrale stikkord her er «et problem som passer til interesse og kunnskaper i forvaltningen», «god prognose» og «evne til å følge opp tiltak». I en delvis digitalisert forvaltningskontekst vil dette stille seg selv noe annerledes. Digitale systemer kan ikke på egenhånd filtrere ut brukere i forhold til slike premisser. Det vil heller ikke være grunnlag for å si at systemet er designet med dette som bevisst formål. For å se på denne terskelen i en moderne forvaltningskontekst ble brukerne spurt hvorvidt de digitale løsningene var tilpasset deres behov for informasjon. De ble også spurt om hvordan de opplevde å få hjelp via digitale løsninger.

Flere brukere oppga å være positive til de nye løsningene da de var mer effektive og det tok mindre tid å kommunisere med forvaltningen når de kunne nyttiggjøre seg av automatiserte digitale løsninger. Brukere med standardiserte hjelpebehov opplevde å bli avhjulpet fort, men der det var mer komplekse problemstillinger inne i bildet ble de digitale løsningene mer til frustrasjon enn til nytte. En bruker hadde erfaringer med at de også var avhengig av en annen instans for å få inn adekvate opplysninger til en fødselspermisjon. Da oppsto det vanskeligheter med kommunikasjonen:

Det var en gang at arbeidsgiveren hadde gjort feil. Da fikk ikke vi beskjed, da fikk bare arbeidsgiver beskjed. Men da var hele søknaden falt ut, for det var bare to uker den ligger inne etter at arbeidsgiver har sendt inn. Så da måtte vi gjøre alt på nytt igjen. Og kan vi på en måte skylde på arbeidsgiver, men det nytter ikke for NAV at det var arbeidsgiver som ikke sendte inn til rett tid, da var det alt på nytt igjen. (P2)

På den andre siden opplevde samme bruker å bli avhjulpet fort når det var standardiserte hjelpebehov:

Så søkte vi om ekstra sykedager, og da hadde legen krysset av på kronisk sykt barn og da var det liksom tre dager, og «her vær så god her har du to dager hvert år til han fyller atten» (P2)

En bruker som hadde mer kompliserte hjelpebehov som følge av ulike typer av diagnoser opplevde det som vanskelig å kommunisere med NAV via digitale løsninger. Han hadde erfart at de digitale løsningene i liten grad var tilpasset hans hjelpebehov og det var lite effektivt for ham å kommunisere med NAV digitalt. Dette til tross for at han hadde solide datakunnskaper og brukte datamaskiner og telefoner i stor utstrekning også i privat sammenheng. (I6)

En klar tendens ved informantenes erfaringer var at lite kompliserte hjelpebehov og standardiserte hjelpebehov ble raskt avhjulpet. Kompliserte hjelpebehov, eller ikke-standardiserte behov, som for eksempel diagnoser, var vanskelig å få hjelp med via NAV digitalt. De av informantene som tilhørte sistnevnte kategori var avhengig av å kontakte NAV enten via personlig oppmøte, eller på telefon for å få bistand. De hadde som regel et tett forhold til sin saksbehandler, og relasjonen mellom dem førte til at de opplevde systemet som positivt. Samarbeidet om en i utgangspunktet vanskelig situasjonen kunne da samarbeides om via digitale kommunikasjonskanaler.

4.7 Informantenes syn på videre digitalisering av forvaltningen:

På slutten av intervjuene ble brukerne stilt spørsmålet om hvordan de stilte seg til videre digitalisering av forvaltningen. Dette spørsmålet ble stilt for å få brukerne til å reflektere over sine erfaringer i en større kontekst. Svarene de kom med var varierte og de så digitaliseringen ut fra sitt eget ståsted, men relaterte også seg selv til andre brukere. Disse dataene er tatt med for å kunne si noe om relasjon mellom forvaltningen og den enkelte bruker. Det viktige her er hvordan brukeren fortolket sin rolle som bruker av NAVs tjenester og hvordan de opplevde fordeler og ulemper ved digitaliseringen.

De fleste av brukerne stilte seg generelt positive til en del av digitaliseringen av forvaltningen. På spørsmål om til hvilke formål de ønsket å bruke digitale løsninger var det flere som oppga at de ønsket å bruke dette til enkel kommunikasjon med NAV. Dette fordi det ville forenkle en del av samhandlingen mellom forvaltningen og den enkelte. Videre mente enkelte at det var greit å kunne utføre en del av informasjonsinnhenting og utfylling av skjemaer hjemmefra:

Jeg liker å kunne sitte hjemme og gjøre ting hjemme i steder for å oppsøke, ja....for det er tidkrevende å måtte gå på NAV og ha en avtale og sånne ting (I5)

Blant informantene var det likevel en tendens til at de opplevde den personlige kontakten med saksbehandlere i NAV som det viktigste. Det var flere årsaker til dette. Blant annet var det en av informantene (I7) som mente den mellommenneskelige kontakten var viktig for å motivere sykemeldte til å komme ut i arbeidslivet igjen. Hun opplevde at lite kontakt med saksbehandler og kun kommunikasjon via digitale meldinger kunne bære galt av sted:

Det er jo sånn hele tiden, så det opplevde jeg som sånn veldig, og jeg vet ikke om du kommer til det, men det som jeg tenker som jeg blir veldig sånn skremt over, det er er jo mer sånn, «ja nå er det gått ett år», «kan du tenke deg liksom avklaringspenger?» «og sånn, hæ!?!». I stedet for å møtt deg, og så snakket med deg om det. Tenk hvis jeg hadde sagt ja, så hadde jeg gått på det nå. (I7)

Noen informanter mener det kan være en god ting at det blir mer distanse til forvaltningen og saksbehandlerne der. (I1 og I5):

For noen så er nok det deilig ja, og heller gjøre det digitalt. Og en del har jo angst og sosial angst og har ja og alt mulig som sliter med lt dette så i og med at alt dette er såpass lett. Og så kan du jo få hjelp på telefonen også. Hvis du sitter foran pc-en og ringer og sitter på telefonen også, så kan du får hjelp til hvor skjemaet er og litt sånn. (I1)

4.7 Oppsummering av funn:

Under er det laget en tabell for å kunne se hva brukerne oppfatter som positive og negative aspekt ved digitalisering i møte med de ulike tersklene:

	Positive aspekt ved digitalisering	Negative aspekt ved digitalisering
Informantenes erfaringer med registreringsterskelen	<p>Brukeren slipper å reise til NAV kontor.</p> <p>Lettere tilgang på informasjon døgnet rundt.</p> <p>Brukeren kan «kvalitetssikre» informasjon gitt av saksbehandlere på NAV</p>	<p>Brukere opplever manglende kunnskap til å samhandle med NAV via digitale løsninger.</p> <p>Brukere gir fort opp om de ikke lykkes umiddelbart. Må ringe / gå over til papirbaserte løsninger.</p> <p>Vanskelig for selvstendig næringsdrivende å finne informasjon tilpasset sitt behov</p> <p>Kommunikasjon via digitale plattformer kan være tidkrevende.</p>
Informantenes erfaringer med kompetanseterskelen	<p>Brukerne opplever å ha nok digital kompetanse til å mestre samhandlingen rent teknisk.</p> <p>Samspill med forvaltningen forenkles ved digital kommunikasjon med kontaktperson.</p>	<p>Språket i NAVs digitale skjemaer oppleves som lite tilgjengelig.</p> <p>Manglende bekreftelser og automatisering fører til usikker samhandling</p> <p>Mye repeterende meldinger og anmassende kommunikasjon via smarttelefoner</p>
Informantenes erfaringer med effektivitetsterskelen	<p>Standardiserte ytelser blir raskt behandlet</p>	<p>Kompliserte behov er vanskelig og tilnærmet umulig å registrere</p> <p>Brukere kan hjelpes over i dårlige løsninger.</p>

<p>Informantenes synspunkter på videre digitalisering av NAVs virksomhet</p>	<p>Mer tilgjengelig informasjon</p> <p>Mennesker med sosial angst slipper personlig oppmøte</p>	<p>Mindre grad av personlig kontakt kan føre til at brukere opplever mindre mestring og motivasjon</p> <p>Brukerne kan føle seg fremmedgjort og oppleve større avstand til forvaltningen.</p>
---	---	---

Kapittel 5. Drøfting

Hovedfokuset for denne masteroppgaven er, som tidligere nevnt, å se på brukernes erfaringer med tilgangsstrukturene i en digitalisert forvaltningskontekst.

For å sette empirien i en større sammenheng vil funnene bli drøftet i lys av teoretiske bidragene som det er gjort rede for tidligere i studien. Drøftingen er delt opp i 6 ulike deler:

1. Betydningen av brukernes digitale praksiser og digitale felt.
2. Endringer i registreringsterskelen
3. Endringer i kompetanseterskelen
4. Endringer i effektivitetsterskelen.
5. Brukernes møte med køen
6. Brukernes møte med skranken

Det første delen av drøftingen vil det bli sett nærmere på brukernes digitale habitus i lys av teoretiske. Den digitale habitusen vil være avgjørende for å forstå hvordan brukerne erfarer møtet med NAVs digitale felt. Det konstituerer en ramme rundt deres digitale hverdag og erfaringene de gjør på andre arenaer påvirker deres møte med forvaltningsapparatets digitale innganger.

Tersklene er endret som følge av digitaliseringen av forvaltningen. Dette begrunnes både i litterære bidrag og funn som blir presentert i denne oppgaven. Det er imidlertid liten tvil om at brukerne fortsatt opplever terskler. I del 2-4 av drøftingen vil hver enkelt av tersklene bli vurdert opp mot teoretiske bidrag og ny empiri. I den femte delen vil det i lys av funnene bli sett på om det er nye former terskler har oppstått og hvilke utfordringer disse representerer for brukerne.

5.1 Betydningen av digitale praksiser og digitale felt:

I denne første delen vil informantenes digitale hverdag bli fortolket med utgangspunkt i teoretiske bidrag fra digital sosiologi og antropologi (Postill 2011, Ignatow og Robinson 2017). Som nevnt i teorikapittelet er en bourdiansk innfallsvinkel nyttig på flere måter for å forstå hvordan brukerne opplever å samhandle digitalt med forvaltningsapparatet. For det første deltar informantene på flere ulike digitale felt. Disse digitale feltene er konstituert av

ulike former for digitale samhandlingspraksiser. (Postill 2011). Eksempler på disse kan være sosiale medier, elektronisk post, sms og annen bruk av mobiltelefon. I følge Ignatow og Robinson (2017) er personers bruk av digitale hjelpemidler påvirket av sosial bakgrunn, utdanningsnivå og sosiale felleskap.

Informantene som ble intervjuet for denne oppgaven hadde noe ulike tilnærminger til sine private digitale felt. Alle hadde tatt i bruk sosiale medier i en eller annen form. Likevel varierte det mye til hvilke formål og hvor hyppig de brukte dem. Mens enkelte av informantene kun hadde meldingsutveksling med familie og bekjente var det andre som deltok mer aktivt i interessefellesskap i grupper på facebook.

De fleste informantene brukte også digitale kanaler til informasjonsinnhenting til private formål. Dette gjaldt informasjon om egne og barns fritidsaktiveter, eller de søkte opp informasjon til praktiske formål de skulle utføre som for eksempel matlaging

I arbeids medfør brukte også informantene digitale hjelpemidler i stor utstrekning. Selv om de brukte disse hjelpemidlene til svært ulike formål hadde de alle en forståelse av dette som en naturlig utvikling. De fleste brukte de digitale hjelpemidlene på en ganske rutinemessig måte, eller til gitte formål. Dette gjaldt blant annet til informasjonsinnhenting, regnskap og til kommunikasjon med andre. Når de opplyser at de mestrer de arbeidsoppgavene de får på en god måte, er det grunnlag for å si at de opplever trygghet i møte de de digitale utfordringene de inngår i på arbeidsplassen.

Navs digitale felt operer med andre typer doxa enn det informantene er vant med fra de andre digitale feltene de inngår i. På det private digitale feltet inngår de i mer eller mindre uformelle sosiale relasjoner, men de møter et mer formelt forventningssett til egen praksis i arbeidssammenheng. Felles for disse feltene er likevel at de stort sett er forutsigbare. Det samme kan ikke sies for NAVs digitale felt. Her opplever de fleste av informantene et ukjent territorium. De opplever det som vanskelig å orientere seg på de ulike nettsidene, de vet ikke hva slags ytelser de er berettiget til og hva slags dokumentasjon de må anskaffe. De vet heller ikke hva de kan forvente når de har oppnådd kontakt og flere opplever samspillet med forvaltningen som forvirrende og uforutsigbart. Et unntak blant respondentene er I1. Hun opplever samspillet med NAVs digitale kanaler som oversiktlig. I tillegg er hun positiv til NAVs skjemaer og mener det er lett å finne informasjon om det en måtte lure på via NAV sine nettsider.

Ignatow og Robinson (2017, side 957 – 958) ser på ulike bidrag for å forstå Bourdieus kapitalbegrep i en digital tidsalder. I artikkelen lager de en syntese av de ulike forståelser av dette begrepet og kaller det «digital kapital». Dette nye kapitalbegrepet kommer i tillegg til kulturell kapital, økonomisk kapital og sosial kapital som er omtalt i teorikapittelet.

Ragnedda og Ruiu (2018) ser den digitale kapitalen i sammenheng med begrepet digital ulikhet. De hevder med utgangspunkt i ulike forskning at digitale arenaer har ført til økte ulikheter også kalt digitale ulikheter. Dette er interessant utfra problemstillingen om brukernes erfaringer med de digitale tilgangsstrukturene.

Utfra en bourdiansk innfallsvinkel er det viktig å se på hvilke typer digitale kapitaler brukerne har og hvordan disse kan omsettes på NAVs digitale felt. Den økonomiske digitale kapitalen synes i liten grad å være av betydning for informantene. De hadde de nødvendige hjelpemidlene for å kunne kommunisere digital med forvaltningen. Informantenes digitale kulturelle synes også å være god ut fra Seale et.al. (2014) kriterier. De hadde gode kunnskaper om å bruke tekniske hjelpemidler, de fleste hadde også krav både fra sosiale bekjentskaper og fra arbeidsgivere om å ta i bruk digitale hjelpemidler på en aktiv måte. Videre var det også slik at de fleste brukte tid, spesielt i arbeidssammenheng på å lære seg nye digitale systemer. Slik sett kan en si at de fleste informantene hadde høy grad av kulturell digital kapital. De fleste av informantene hadde høy grad av sosial digital kapital. De hadde venner og familie som de hadde kontakt med både i ansiktsrelasjon og på ulike nettforumer. Flere av dem brukte også sosiale medier aktiv for å holde kontakt med andre. De hadde også mer formaliserte nettverk de måtte holde kontakt med på arbeidsplassen via epost og andre kommunikasjonskanaler.

Ignatow og Robinson (2017) opererer, som tidligere nevnt, med to ulike typer av digital habitus informasjons-habitus og det lekende habitus. Personer med førstnevnte habitus er, som tidligere nevnt, opptatt av rent rutinemessig bruk av digitale hjelpemidler. Ut fra disse to habitusene deler informantene seg i to klare kategorier. Brukerne (P1, P2, I1, I2, I3, I5 og I7) tilhører gruppen med informasjons-habitus, mens brukerne (I4 og I6) er kategorisert med en lekende habitus. Den førstnevnte kategorien av informanter så på bruken av digitale hjelpemidler ut fra et rent nytteperspektiv og var ikke videre interessert i å utforske nye muligheter, de så også på det å ta i bruk nye digitale hjelpemidler som et nødvendig onde. Informantene I4 og I6 hadde utforskertrang med nye digitale enheter og likte å utforske ulike muligheter på internett. Det interessante her var om dette påvirket deres møte med NAVs digitale innganger.

Informantenes erfaringer tilsier at deres digitale habitus ikke er fullt ut tilpasset kommunikasjon med NAVs digitale felt. Det synes som om de digitale kapitalene informantene bringer med seg innpå dette feltet ikke lett lar seg omsette til å gi dem fordeler. Det er ikke nok grunnlag i datamaterialet til å komme med bastante konklusjoner for hvorfor dette skjer. Brukernes utdannelsesnivå, yrkesbakgrunn og digitale ferdigheter skulle egentlig tilsi at de hadde kompetansen som var nødvendig for å kommunisere digitalt med forvaltningen. Ut fra svarene de kommer med i intervjuene synes det likevel som om de mangler kunnskaper om hva som kjennetegner NAVs digitale felt, hvordan de kan legitimere sine behov digitalt og hvordan samhandlingen med forvaltningen skal gå etter at de har overkommet registreringsterskelen. Det kan også synes som et paradoks at de brukerne som jevnt over er minst fornøyd med NAVs digitale tjenester er de som er høyt utdannet, mens de som har lavere utdanning jevnt over er mer fornøyde. Dette kan være en videreføring av det tidligere omtalte skille med at brukere som har komplekse hjelpebehov og har lavere utdanning generelt sett er mer fornøyde med forvaltningens tjenester, mens brukere med høyere utdanning og lavere kompleksitet i hjelpebehovet generelt sett er mindre fornøyde med tjenestene.

5.2 Endringer i registreringsterskelen som følge av digitalisering:

Med utgangspunkt i situasjonen slik den var på midten av 80-tallet (Jensen 1986) ble det foreslått å gjøre en del endringer ved forvaltningen for å lette brukernes møte med registreringsterskelen. Forslag til reformer var «oppsøkende forvaltning», «informasjonsspredning», «bedre tilgjengelighet» og «effektiv ekspedisjon». (ibid, side 19). Det kan være interessant å se digitaliseringen opp mot disse forslagene til reformer i forvaltning. Informantene som er intervjuet for denne studien har delte oppfatninger av dette. En oppsøkende forvaltning kan anta ulike former. Ingen av informantene hadde konkrete erfaringer med at forvaltningen tok kontakt med dem for å opplyse dem om at de hadde rettigheter hos forvaltningen. De oppsøkte forvaltningen selv for å rapportere sine behov. Selv om enkelte av dem, spesielt I2, hadde behov for å omfattende hjelp fra NAV, var det ingen som oppsøkte ham for å få ham til å søke om ulike ytelser. Han måtte i stedet selv oppsøke forvaltningen som ba han om å skaffe til veie dokumentasjon som for ham var vanskelig å skaffe til veie.

Informantene hadde ulike syn på hvor tilgjengelig informasjonen var via NAVs digitale løsninger. De opplevde enten at informasjonstilgangen var for stor, eller at det var vanskelig å finne informasjon som var tilpasset deres behov. Tall fra DIFI viser derimot at dette er noe av det de er mest fornøyd med av NAVs digitale tjenester. Mens informasjonen tidligere var vanskelig tilgjengelig fordi en var nødt til å oppsøke forvaltningen direkte og forvaltningen av og til ga begrenset informasjon er nå mengden informasjon stor. Tidligere forskning (Jensen 1986, side 15-16) viste også at det var stor forskjell fra trygdekontor til trygdekontor hvor fornøyde informantene var med informasjonen de fikk. I forhold til reformforslaget om lettere tilgjengelig informasjon må digitaliseringen sies å kunne ha bidratt med mye positivt, både når det gjelder tid brukt på å få informasjon og mengde informasjon som er gjort tilgjengelig. Ingen av informantene klaget på at ansatte ved NAV-kontorene holdt tilbake informasjon. Enkelte av informantene opplevde også at det gikk greit å finne den informasjonen de trengte via NAVs nettløsninger. (I1 og I4)

Mål for tilgjengelighet i forvaltningen ble ofte vurdert utfra faktorer som åpningstider, reisedistansse til kontorer og hvor lang ventetid en måtte påregne på å vente ved forvaltningens kontorer. (Jensen 1986, Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997). Disse hindringene kan ved første øyekast nå synes å være eliminert. Informantenes erfaringer tilsier at det har oppstått en ny type mekanisme ved registreringsterskelen. Hindringen blir nå ikke å få tilgang på informasjon rent fysisk, men om en besitter en evne til å finne fram til rett informasjon. Dernest må brukerne kunne fortolke denne informasjonen og tydeliggjøre sine behov i forhold til den informasjonen de finner. Slik sett kan det sies at kunnskap fortsatt er viktig ved registreringsterskelen. Informasjonen er altså i stor grad tilgjengelig, men altså bare for dem som greier å fortolke den.

Ventetiden på registrering er i enkelte tilfeller eliminert. Utfordringene oppstår imidlertid når brukerne ikke mestrer registreringsprosessene på egenhånd. Da må de ta mer konvensjonelle metoder i bruk. Enkelte av informantene tok telefonen i bruk for å spørre om hjelp til registreringen hvis det var noe de ikke fant ut av. Når brukerne må ta telefonen i bruk møter de fort igjen på de «klassiske» tersklene. Forvaltningen har begrenset telefontid, det er lengre venting og brukerne er avhengig av å møte tjenestemenn som forstår deres sak og har kompetanse til å gi dem rett informasjon.

I møte med registreringsterskelen var det et funn (Jensen 1986) at brukerne måtte besitte et pågangsmot i møte med forvaltningen. Det var også vanskelig å gjøre rede for hvor mange som egentlig var berettigede brukere, men som av ulike årsaker ikke klarte å overkomme

registreringsterskelen. I møte med NAVs digitale systemer erfarer informantene at de fortsatt trenger pågangsmot. I flere av intervjuene framkommer det at de har investert både tid og mye innsats i å forstå hvordan de skal registrere sine behov hos forvaltningen. Deres pågangsmot har blitt testet på ulike måter, men det er først og fremst når informantene må ta i bruk telefonen at de blir satt på de største utfordringene. De opplever dette som en unødvendig ekstra-utfordring i møte med et digitalisert system som skal være rask og effektivt. Et godt eksempel her er informant I5 som er selvstendig næringsrivende. Hun opplevde det som utfordrende å være syk samtidig som hun skulle finne informasjon om hvordan hun som selvstendig næringsdrivende skulle levere sykemelding

En siste utfordring ved registreringsterskelen var at brukerne var nødt til å besitte ulike typer av ressurser for å få registrert sine behov hos forvaltningen. Tidligere besto dette i slike ting som for eksempel å besitte en bil for å komme til trygdekontoret, eller det kunne være andre praktiske hindringer som gjorde det vanskelig å oppsøke forvaltningen. (Jensen 1986, side 19). Ut fra dette kan det også synes som om digitaliseringen har gjort det enklere for brukerne. I5 opplevde det som positivt å kunne sitte hjemme i sin egen stue å kontakte forvaltningen derfra uten at hun behøvde å gå ut. I4 var fornøyd med å kunne kommunisere med sin kontaktperson i NAV gjennom meldinger. Hvis disse to informantene skulle måtte oppsøke NAV på dagtid kunne det skapt ulike hindringer. Dette kunne bestått i at de måtte ta seg fri fra arbeid, eller at de måtte besitte bil for å kunne kjøre til kontorene. Etter dette måtte de gjerne også belage seg på lang ventetid på NAV-kontoret.

Reformforslaget om «effektiv ekspedisjon» (ibid, side 19) kan på flere sett sies å være oppnådd ved at brukerne nå kan gjennomføre flere søknadsprosesser hjemmefra. Distansen til forvaltningens kontorer er i de fleste tilfeller ikke lenger en hindring. Når brukerne kan sitte hjemme og utføre søknadsprosessen derfra fører dette til kortere ventetid for den enkelte når det gjelder selve registreringen. Spørsmålet er imidlertid om ekspedisjonen er mer effektiv for den enkelte. De kvalitative intervjuene gir ikke grunnlag for å konkludere om dette. I de kvantitative sekundærdataene som er framlagt er det heller ikke grunnlag for å kunne si noe om hvor lang ventetiden er. I tabell 1 framkommer det likevel at det kun er en 53,8 score på brukernes fornøydhet med ventetid på svar på brev og epost. Slike svar dekker selvfølgelig ikke hele spekteret når det gjelder tilfredshet med ventetiden på svar fra NAV, men det gir en pekepinn på at dette er noe brukerne er mindre fornøyd med.

Brukerne som er intervjuet for denne studien har, som tidligere nevnt, høy grad av digital habitus og flere av dem har relativt lav kompleksitet i hjelpebehovet. Det er likevel interessant at en gruppe som skulle ha gode forutsetninger for å overkomme registreringsterskelen har en opplevd erfaring av at det fortsatt er store hindringer de må overkomme for å få registrert sine behov. Et betimelig spørsmål blir da hvordan brukere som har lavere grad av digital habitus og større kompleksitet i hjelpebehovet opplever møte med en digitalisert registreringsterskel.

Digitaliseringen har også skapt nye hindringer ved registreringsterskelen. NAV ønsker at flere av deres brukere skal gå over til digitale løsninger og at dette skal være førstevalget for flere av forvaltningens tjenester (Hansen, Lundberg og Syltevik 2018, side 72). Samtidig viser resultater de kommer med og erfaringene fra informantene i denne masterstudien at flere brukere kvier seg for å gå over på digitale løsninger.

5.3 Endringer i kompetanseterskelen som følge av digitalisering:

Tidligere ble brukerne stilt ovenfor krav til å være «skrive og talefør» i møte med kompetanseterskelen. (Jensen 1986). På grunn av digitaliseringen er ikke brukerne i samme grad i muntlig samhandling med forvaltningen. De mange samtaler som tidligere skjedde over en skranke, eller inne på et kontor har i dag skiftet delvis karakter ved at brukerne nytter digitale plattformer til kommunikasjon med tjenestemennene i NAV. De tar da i stedet i bruk automatiserte løsninger, eller fyller ut digitale skjemaer. I tillegg har flere informanter fortalt om hvordan de sender digitale meldinger til sin kontaktperson i NAV.

Av dette kan vi se at kravene til skriftlige ferdigheter har økt. Brukerne må i langt større grad enn tidligere forholde seg til skriftlig kommunikasjon i ulike former. De av informantene som ikke mestrer dette samspillet må ta i bruk telefon eller gå til et av forvaltningens kontorer for å få hjelp. Her møter de på de mer tradisjonelle utfordringene som direkte samhandling med ofte resulterer i. Tidligere forskning har blant annet vist at enkelte brukere opplever det som stigmatiserende å fremme krav ovenfor forvaltningen (Bleiklie, Jakobsen og Thorsvik 1997).

En av informantene (I6) opplevde språket i skjemaene som vanskelig tilgjengelig. Ut fra sin diagnose med aspergers syndrom fant han det utfordrende å forstå den informasjonen han mottok fra NAV. Han opplevde språket som formelt, juridisk og lite tilpasset hans behov. Dette gjaldt både den muntlig og den skriftlige kommunikasjonen han hadde med forvaltningsapparatet. Brukernes digitale habitus (Ignatow og Robinson 2017) er ikke alltid tilpasset det feltet de opererer på. Slik sett kan det ofte være at de ikke får omsatt sine digitale

kapitaler på en god måte. Informanten (I6) hadde høy grad av digitale ferdigheter, og opplevde det som lystbetont å bruke digitale hjelpemidler både i private sammenhenger og i arbeidslivet. Utfordringene han møtte var mye av teknisk karakter, men var også knyttet til informasjonsbehandling. Likevel opplevde han i liten grad å mestre samspillet med forvaltningen og de digitale tersklene han møtte. Dette er eksempel på digital ulikhet som til en viss grad blir forsterket som følge av digitalisering (Ragnedda og Ruiiu 2018).

Informanten (P1) opplevde at informasjonen i skjemaene var vanskelig å forstå selv om hun hadde lang utdannelse og ellers var vant til utstrakt bruk av skriftlig kommunikasjon i sin egen arbeidssituasjon. Når flere av de andre informantene også hevder at det er vanskelig å forstå NAVs skjemaer ut fra den situasjonen de er i er dette interessant av flere årsaker. For det første kan dette sees i sammenheng med at den kulturelle digitale kapitalen som brukerne opparbeider seg gjennom utdannelse og arbeidsliv er lite omsettelig i møte med NAVs digitale felt. Som deltagere på dette feltet er brukerne nødt til å definere sine egne behov innenfor rammene som gis i standardiserte skjemaer. Brukerne kan bli bedt om å definere sin situasjon ut fra alternativer de ikke opplever som relevante. Den kulturelle kapitalen brukerne har i form av skriveferdigheter kan ikke brukes til å skape fordeler for sin egen situasjon. Skjemaet kan da bli en arena hvor brukeren tvinges inn i en samhandlingsform som fratrukker dem muligheter for å påvirke utfallet til egen fordel. Det en av informantene (I3) sier om skjemaene kan tolkes inn i denne sammenhengen:

For det vil alltid være individuelle aspekter som du ikke vil kunne finne i et skjema. Og det at du skal designe noe som skal spesialtilpasses et menneskeliv for at dette menneskelivet skal kunne fungere for denne personen, eller at du skal kunne hjelpe denne personen greit, så har jeg jo betenkeligheter med å digitalisere for mye. Det er et veldig viktig aspekt med det å kunne treffe folk og det å kunne snakke med folk å se hvem folkene er, og tilpasse individuelt etter det behovet den enkelte har. (I3)

Informanten (I7) var også opptatt av det personlige møtet for et positivt samarbeid mellom forvaltningen og den enkelte. Hun mente dette spesielt var viktig for at hun som bruker skulle oppleve mestring og få tilpasninger som kunne sees som konstruktive ut fra egen situasjon. I et personlig møte vil brukeren kunne bruke mer av sin kulturelle og sosiale kapital til å påvirke utfallet av tildelingsprosessen. Røhnebæks (2018) bidrag kan også være interessant å trekke inn her. Dette fordi standardiseringen fører til at tjenestepersonalet i offentlig sektor nå gis

mindre rom for skjønnsutøvelse. Dette kan virke inn både positivt og negativt for brukerne når de skal samhandle med forvaltningen. Selv om det ikke er grunnlag for å konkludere utfra datamaterialet som blir presentert i denne masterstudien kan det være en antakelse at dette vil ha en utjevneende virkning ved kompetanseterskelen. Digitale søknader vil bli vurdert av saksbehandlere som ikke ser brukerne direkte. Dette kan føre til at saksbehandlingen bli mer nøytral. På den andre siden kan brukerne oppleve at de har mindre mulighet til å påvirke utfallet av samhandlingen med forvaltningen.

Digitaliseringen har også åpnet nye kanaler inn mot forvaltningen. Brukerne kan i enkelte tilfeller ta i bruk chatkanaler for å kommunisere med ansatte i NAV.

PUBLISERT 09.09.2015 | SIST ENDRET 04.04.2019

Chat med NAV

Language ▾

Skriv ut side

NAV har chat om temaene under. Vi svarer på generelle spørsmål, men vi har ikke mulighet til å gå inn i konkrete saker via chat.

- Chat med NAV om [støtteordninger for familie og barn](#)
- Chat med NAV om [arbeidsavklaringspenger](#)
- Chat med NAV om [økonomiske problemer](#)
- Chat med EURES om [arbeid og opphold i EU/EØS-landene og Sveits, eller om jobbmuligheter i Norge.](#)

(Skjermdump fra www.nav.no mai 2019)

Som vi ser av denne skjermdumpen kan brukerne samtale med NAV digitalt om noen utvalgte støtteordninger og utfordringer. Det er likevel en begrensning i at brukerne ikke får diskutere sin sak direkte via denne chatten. Slik sett er brukerne henvist til telefonen hvis de vil prøve å påvirke sin situasjon mer direkte. På denne måten får de heller ikke brukt sine digitale kapitaler i «forhandlinger» med tjenesteyterne. Dette kan på den ene siden tolkes som en mer rettferdig innfallsvinkel, men tilpassingen kan også bli vanskeliggjort hvis brukerne mister mulighet for påvirkning. På spørsmål om hvorfor hun ikke valgte å bruke chat som kommunikasjon med NAV og heller ønsket å bruke telefon svarte en av brukerne (I1):

Ja nå spør du vanskelig, det vet jeg ikke, jeg synes chat fungerer supert i forhold til en nettbank og sånne ting, men det er kanskje det jeg er redd for at den jeg møter på ikke kan svare likevel. Tror det er skepsis.

På utdypende spørsmål om hun er skeptisk til å ringe også svarer hun:

Nei for da sier jeg at «jeg vil ha et svar» «du må sette meg over til en saksbehandler», «da får du sette meg over til den som har saken min», eller «du må sette meg over til NAV innkrevning». Jeg føler det er lettere når du snakker med noen, det er lettere å legge press på kanskje.

Som en første fortolkning av et slikt utsagn kan det virke som om brukeren opplever at hun ikke får brukt sin kulturelle og sosiale kapital til kapitalfremmende formål i møte med forvaltningen. På den annen side kan dette fortolkes ut fra det Giddens (1997) skriver om de ansiktsløse forpliktelser. Møte med forvaltningen kan representere det som Giddens (ibid, side 27) omtaler som ekspertsystemer. Disse ekspertsystemene fører til at befolkningen må ha tillit til mer abstrakte systemer og ikke til en person av «kjøtt og blod» som de kan snakke med. Når brukerne må forholde seg til personer i et abstrakt system, som NAV i denne sammenheng representerer, og kommunikasjonen i tillegg foregår via en digital kanal kan enkelte brukere oppleve dette dithen at samhandlingen blir upersonlig og uforutsigbar.

Det «å mestre forvaltningen spill» (Jensen 1986) i en digital tidsalder stiller altså brukeren ovenfor nye utfordringer. Samspillet med den digitale forvaltningen opplevdes av enkelte av informantene som enklere når de kunne kommunisere digitalt med sin saksbehandler. Når digitale hjelpemidler blir brukt til å kommunisere med personlig kontakt i NAV-systemet var det en av informantene (I4) som opplevde det som positivt å kommunisere digitalt med sin saksbehandler. Han hadde erfaringer med at det var lav terskel for å ta kontakt og at det krevde lite å forholde seg til denne kontakten. Samspillet med forvaltningen ble dermed sterkt forenklet ved at de kunne utveksle enkle meldinger. I tillegg ga det rom for kommunikasjon begge veier.

Oppsummert her kan en si at det digitale samspillet virker positivt for enkle beskjeder. Brukerne opplever kravene til kompetanse som overkommelige så lenge behovene de presenterer ovenfor forvaltningen har lav grad av kompleksitet. Det er når brukerne skal fremme mer kompliserte krav ovenfor forvaltningen at den digitale samhandlingen blir

utfordrende. Enkelte av informantene i denne studien har erfart samhandlingen blir uforutsigbar og at det er vanskelig å holde oversikt på hva som egentlig skjer i saken deres.

Et siste underpunkt ved kompetanseterskelen slik den fremsto tidligere (1986) var at publikum måtte ha realistiske forventninger til hva forvaltningen faktisk hadde å tilby. I samhandling med tjenestepersonalet kunne man bli oppfattet som utfordrende og vanskelig hvis man ikke hadde en forståelse av hvor mye forvaltningen faktisk kunne tilby. En kompetanse blir da faktisk å ha en forståelse for dette før samhandlingen med forvaltningsapparatet starter.

Om en bruker kommer til NAV med krav som er helt urealistiske kan det danne et dårlig grunnlag for samhandlingen med tjenestepersonalet. En bruker kan i en slik situasjon oppleve at forvaltningen er vanskelig og ikke tar tilstrekkelig hensyn til hans situasjon. Bakkebyråkratene kan på sin side oppleve brukeren som ubehagelig i sin tilnærming. En antakelse kan her være at de ikke ønsker å prioritere brukeren spesielt høyt når de gjør skjønsmessige vurderinger.

Om dette har endret seg som følge av digitalisering er vanskelig å si noe eksakt om. Ingen av informantene som ble intervjuet for denne studien hadde noe spesielt å si i denne sammenhengen når det gjaldt økonomiske ytelser. De fleste av brukerne hadde høyere grad av utdanning og en antakelse kan være at de hadde realistisk forståelse av hvordan forvaltningsapparatet fungerer. Flere av informantene arbeidet også i ulike deler av offentlig sektor og har dermed fått innblikk i hva NAV faktisk kan tilby ulike typer av brukere. I tillegg var det flere av informantene som hadde relativt enkle og standardiserte hjelpebehov. Slike behov var for eksempel dagpenger ved arbeidsledighet og sykemeldinger. Brukere uten denne kunnskapen eller brukere som har mer kompliserte utfordringer kan oppleve at det de ønsker av ytelser ikke alltid kan imøtekommes av NAV. Når dette er sagt viser det seg gjennomgående av tallmateriale som er hentet fra DIFI (tabell 1 – 11) at de av brukerne som har lavest utdanning er noe mer fornøyd med de digitale tjenestene enn det de med høyest utdanning.

Ut i fra de erfaringene som informantene har kan det være grunnlag for å si at det har skjedd en endring ved kompetanseterskelen som følge av digitaliseringen. I tillegg til det som er beskrevet ovenfor kan det sies å ha oppstått nye utfordringer ved kompetanseterskelen.

I tillegg til de rent datatekniske må brukerne ha en annen type av kunnskap for å kommunisere aktivt med forvaltningen. Det første punktet er kompetanse til å forstå NAVs digitale løsninger gjennom de grensesnitt en blir presentert for på www.nav.no. Flere av informantene hadde lite erfaring med å samarbeide med NAV digitalt. De brukte mye tid på å finne ut av hvilke faner de måtte trykke på for å finne rett informasjon. Informanten (I6) opplevde at han ikke alltid fant informasjonen der det ville være logisk å finne det. I en av tabellene med tallmateriale fra DIFI, tabell 6, ser vi at brukerne de siste årene har blitt mindre fornøyd med informasjonen de finner på NAV sine nettsider.

Et andre punkt som er endret ved kompetanseterskelen er at samspillet har endret karakter. Der det tidligere stort sett var direkte mellommenneskelig kommunikasjon over en skranke er det nå mulig å få tilgang på informasjonen direkte via nettløsninger. Samspillet kan oppleves som mer tilgjengelig samtidig som det blir mer upersonlig og distansert. Dette kan høres ut som et paradoks, men tydeliggjøres ved uttalelser hos flere av informantene. Spesielt det at brukerne opplever å få meldinger fra NAV slik en av informantene (I7) gjorde det. Hun opplevde samspillet med NAVs digitale løsninger på denne måten:

Du får meldinger fra saksbehandler på NAV. Og det opplevde jeg som veldig negativt. Enten så svarte de ikke eller så fikk de beskjed at «du har fått ny saksbehandler, du må vente tre uker». (I7)

Ut fra det Giddens (1997) skriver om ansiktstløse forpliktelser ser vi her at informanten opplever at hun ikke har kontroll over det som skjer. Det gjør at det kan bli utfordrende å opprettholde tillitten til de ekspertsystemene. Informantene I2 og I4 opplevde det som trygghetsskapende å ha en kontaktperson i NAV som de hadde en ansiktsrelasjon til. I møte med tersklene hadde de en hjelper som hadde mye kompetanse. Dette utgjorde for dem en ansiktsforankret forpliktelse. Informantene opplevde her at de som brukere møter et menneske av «kjøtt og blod» som de hadde tillitt til. Det å forholde seg til denne personen, enten det var i et personlig møte eller om det var via digitale hjelpemidler opplevde hadde de positive erfaringer med. Det var når denne kontakten opphørte at brukerne erfarte at tillitten til systemet ble mindre. De følte seg mer eller mindre fremmedgjorte og at hendelsene fikk en mer tilfeldig karakter. Skifte av saksbehandlere, slik I7 fortalte om, føler til at deler av tillitsrelasjonen til forvaltningsapparatet bortfaller. Denne tillitten utfordres ytterligere når adgangsportene (ibid, side 65) blir digitaliserte. Noe forskning som er gjort omkring digitaliseringen av offentlig virksomhet (Grulke 2008) viser at det ikke er noen klar

sammenheng mellom hvordan digitalisering påvirker befolkningens tillit til styresmaktene i negativ eller positiv retning. Grulke (ibid) presenterer som tidligere nevnt et mer komplisert bilde av hvordan digitaliseringen påvirker tillitsforholdet mellom brukerne og offentlig forvaltning. (Det er også noe å finne i artikkel fra DIFI? Her om brukertilfredshet og tillit)

5.4 Endringer i effektivitetsterskelen som følge av digitalisering:

Et av formålene med digitalisering har vært å sikre brukerne mer effektiv til offentlige tjenester og informasjon omkring disse. Ut fra tilgjengelighetsteoriene vil det være sentralt å se på om og på hvilken måte brukerne opplever at deres behov blir behandlet på lik linje. Tidligere var det, slik som det er nevnt i teoridelen (Jensen 1986), at brukere som hadde et behov som var tilpasset de interessene forvaltningen hadde, eller som kunne effektivt behandles ble prioritert. Slik det ble nevnt i oppsummering av funn (kap 4.6) var informantenes erfaringer at standardiserte behov ble avhjulpet rask. Hvis de elektroniske skjemaene passet til brukernes behov fikk de raskt svar at forvaltningen. Om brukeren i tillegg hadde den kompetanse som skulle til for presentere situasjonen på rett måte i disse skjemaene var dette også til stor hjelp. Informant I1 opplevde det som effektivt og raskt og kunne kommunisere digitalt med NAV. Hun hadde både som mangeårig bruker av NAVs tjenester både i privat og arbeidssammenheng brukt NAVs systemer. Dette førte til at hun mestret forvaltningens språk og hadde gode kunnskaper om hvordan hun fylte ut skjemaer og hvilke ytelser hun kunne søke om

Brukere som informant (I5) tilhørte en annen kategori av brukere. Selv om hun hadde høyere utdanning og brukte digitale hjelpemidler hyppig både hjemme og på arbeid opplevde hun at hennes behov ikke var tilpasset det vi ut fra Giddens (1997) kan kalle NAVs digitale adgangsportaler. På bakgrunn sitater som er vist i presentasjon av funn (kap 4.3) ser vi at hun opplever en avmaktsfølelse med sin egen situasjon. Dette fordi hennes opplevde erfaringer er at NAVs tilbud ikke er tilpasset mennesker som er i hennes situasjon.

Slik det ble nevnt i presentasjon av funn (kap 4.6) ser vi at brukere som har ikke-standardiserte behov må ta i bruk telefon for å komme i kontakt med forvaltningen, eller det kan være at søknaden er feil og alt må gjøres på nytt. Informanten P2 søkte om utbetaling i forbindelse med foreldrepermisjon, men denne søknaden gikk ikke igjennom. Dette var, som tidligere nevnt, fordi hennes mann arbeidet offshore og arbeidsgiver ikke sendte inn sin del av dokumentene på riktig måte. Dette førte til for sein utbetaling og mye ekstra arbeid. Søknaden

hun sendte om utvidet rett til hjemmedager for sykt barn gikk fort igjennom. Hennes opplevde erfaring var at en diagnose passet godt med forvaltningens skjemaer og at dette ga raskere og enklere tilgang til tjenester.

Et viktig spørsmål som kan reises er om NAVs digitale skjemaer er innrettet slik at de som har behov som er tilpasset forvaltningens interesseområde får raskere tilgang til ytelser enn de som ikke har tilsvarende behov. Det er på ingen måte grunnlag til å konkludere noe med sikkerhet om dette utfra datagrunnlaget i denne studien. Likevel er det en tendens at brukere som har enkle behov opplever de digitale løsningene som effektive, mens brukere som har mer kompliserte behov har større vansker med å registrere sine behov. Noe som også kan si noe om dette er hvilke grupper av brukere som nyttiggjør seg hyppigst av NAVs digitale løsninger. Som tidligere nevnt er det brukere som er arbeidsledige og, eller søker arbeid som bruker disse løsningene hyppigst, mens de som bruker dem minst er de brukerne som leverer sykemeldinger. (Hansen, Lundberg og Syltevik 2018). Dette kan samsvare med de funn som er gjort i denne studien, for eksempel uttalelser fra informant I4 som opplever det som positivt å bruke digitale hjelpemidler til arbeidssøking. De av informantene som har mer kompliserte behov (P1, I2 og I6)

I det politiske ordskiftet har det vært mye fokus på hva som kan gjøres for å få flere i arbeid og over fra trygd. Dette skjedde blant annet etter at en NOU-rapport om Arbeid og inntekstsikring ble lagt fram våren 2019. (NOU 2019). Her presenteres mange tiltak og prioriteringsordninger for å øke sysselsettingen og noen av tiltakene er spesielt innrettet mot unge som står utenfor arbeid. Her foreslås det blant annet reduserte ytelser:

Det bør gjennomføres tiltak som begrenser tilgangen til de helserelaterte ytelsene for unge som ikke har vært i arbeid, og hvor utfordringene i større grad kan være av kompetansemessig enn av helsemessig art. Målet er å forhindre mulig sykeliggjøring, og de uheldige langsiktige effektene dette kan ha for unge mennesker. (ibid, side 18)

Av andre tiltak som ble debattert mye offentlig var forslag om redusert løn i tiden for hvor lenge personer kunne stå på arbeidsavklaringspenger. Lipsky (1980) ser på hvordan bakkebyråkratene prioriterer oppgaver de blir målt på. I offentlige utredninger som NOU-rapporten (NOU 2019) blir mye plass viet tall som viser negativ eller positiv utvikling som følge av sysselsettingstiltak. Flere av kuttene som foreslås i rapporten må kunne sies å ha effekt for grupper som er svakt stilt ut fra økonomi og utdanning. Enkelte av informantene

som er intervjuet for denne masteroppgaven (I2 og I6) har opplevd å være unge og stå utenfor arbeidslivet i lengre eller kortere perioder. Begge disse informantene må kunne sies å ha kompliserte hjelpebehov. Begge informantene hadde opplevd det som vanskelig å få prioritet for sin sak i møte med NAV. I6 opplevde blant annet at skjemaene og språket han fant i skjemaene til NAV var vanskelig å orientere seg i. Han hevdet blant annet at det var for mye paragrafer og ikke var tilpasset det språklige nivået som han kunne beherske. En annen informant I7 forklarte om hvordan hun var redd for å bli sluset over i uføretrygd etter i en periode å ha stått på arbeidsavklaringspenger. Skjermdumpene under viser eksempler på språket som kan møte brukere av NAV-systemet som skal søke om arbeidsavklaringspenger:



[Orientering om rettigheter og plikter \(sykepenger, arbeidsavklaringspenger, grunn- og hjelpestønad og omsorgs-, pleie- og opplæringspenger\) - NAV 21-00.00](#)

Sykepenger – arbeidsavklaringspenger – grunn- og hjelpestønad.

Bokmål • Nynorsk

FOLKETRYGDEN

ORIENTERING OM RETTIGHETER OG PLIKTER

Det er meget viktig at du leser og setter deg inn i denne orienteringen

Sykepenger, arbeidsavklaringspenger, grunn- og hjelpestønad og omsorgs-, pleie- og opplæringspenger (kapittel 9-ytelser)

NAV-kontorets plikt til å hjelpe deg – forvaltningsloven § 11
NAV-kontoret har plikt til å veilede deg om hvilke rettigheter og plikter du har.

Hjelp fra andre – forvaltningsloven § 12
Du har rett til å få hjelp av andre under hele saksbehandlingen. Du kan la deg bistå av en advokat, rettsjelper eller annen fullmektig. En fullmektig kan være enhver myndig person eller en organisasjon du er medlem av.

Dekning av saksomkostninger – forvaltningsloven § 36
Dersom et vedtak blir endret til gunst for deg, kan du få dekket de nødvendige utgiftene du har hatt for å få endret vedtaket.

Fri saksførsel – rettshjelpsloven § 8
Dersom du har behov for juridisk bistand i trygdesaken din, kan du på visse vilkår få utgiftene dekket etter reglene om fri saksførsel.

Melding om endringer – folketrygdloven § 21-3
Den som mottar en stønad, plikter å gi beskjed til NAV-kontoret om endringer i forhold som kan være avgjørende for fortsatt rett til stønaden eller for stønadens størrelse. Du må melde fra til NAV-kontoret dersom du:

Skjermdump fra nav.no (juni 2019)

Hensikten med slike skjemaer er klart å gi brukerne opplysninger om deres rettigheter.

Likevel kan det være med på å skape distanse for brukere som søker etter konkret informasjon som gjelder deres egne behov. Uttrykk som «kapittel 9-ytelser» kan nok for flere av brukerne

virke uforståelig. Brukere som har høy grad av komplikasjon i hjelpebehovet og leter etter informasjon opplever at informasjonen kan bli lite tilgjengelig via NAVs digitale grensesnitt slik informant I6 gjorde det. Når brukerne må investere mye tid i å lete mellom ulike skjemaer, og kanskje til slutt må kontakte NAV via telefon eller ved personlig oppmøte, fører dette til at de ikke blir prioritert like raskt som brukere med enklere behov. NAV ønsker altså at flere brukere skal ta i bruk digitaliserte løsninger (Thorgersen 2017). Når flere brukere skal registrere sine behov digitalt og noen har opplevde erfaringer med at de ikke klarer å orientere seg i disse oppstår det en indirekte nedprioritering av disse gruppene. Dette fordi brukere som har lavere grad av digital habitus og i tillegg kompliserte hjelpebehov ikke slipper like raskt til tjenestene som brukere med høy grad av digital habitus og lav kompleksitet i hjelpebehovet. På denne måten blir de gamle aspektene ved effektivitetsterskelen reproduisert i en digitalisert forvaltningskontekst.

I forhold til de reformforslagene som ble foreslått på 1980-tallet (Jensen 1986, side 19) kan en si at flere av sidene ved effektivitetsterskelen har blitt automatiserte.

5.5 Brukernes møte med «køen» i en digitalisert forvaltningskontekst:

Når brukerne er registrert som brukere av NAV må de vente på at ytelser skal bli tildelt. Perioden som brukerne må vente kalles i tilgjengelighetsteorien for køen (Bleiklie, Thorsvik og Jakobsen 1997). Køen kan på ulike måter bli påvirket av digitalisering. En naturlig første antakelse vil være at tildelinger vil skje mer effektivt som følge av automatisering og mer raskere tilgjengelige brukerløsninger. Det er ikke mye empiri i materialet som er samlet inn for denne oppgaven som belyser dette. Likevel er det kort viktig å se på enkelte sider ved den digitale køen. Brukerne opplevde noe ulik ventetid på å få tildelt ulike tjenester. Flere av brukerne fikk tildelt jevnlig ytelser, som for eksempel sykepengen. Ingen av disse brukerne klaget på at de måtte vente lenge på ytelser etter at de hadde fått registrert sine behov. Fra brukeren sitt ståsted kan likevel effektivitetsterskelen oppleves som selve køen. Informant P2 opplevde mye ventetid på å få tildelt ytelser fordi arbeidsgiveren hadde gjort feil når det skulle fylles ut dokumentasjon. Når så prosessen må gjøres på ny, oppleves dette som unødvendig venting. Det kan også ta lang tid å få svar på epost og andre skriftlige henvendelser til forvaltningen. Brukerne sier i innbyggerundersøkelsen (tabell 1) at det de er minst fornøyde med hos forvaltningen er den lange ventetiden på denne typer av henvendelser. Informantene som er intervjuet for denne studien har en opplevelse av at det er

kort ventetid i forbindelse med de digitale løsningene, mens det er lengre ventetid når de må over på andre typer av andre typer av kontakt med forvaltningen.

5.6 Brukernes møte med «skranken» i en digitalisert forvaltningskontekst:

Skranken utgjør det nivået i tilgangsstrukturene hvor brukerne inngår i samspill med forvaltningen om tildeling av ytelsene. (Bleiklie, Jakobsen og Thorsvik 1997). Her er det flere av brukerne som mener det ikke fungerer tilfredsstillende å samarbeide digitalt med forvaltningen. De opplevde erfaringene er her at det er noe tilfeldig hvordan denne kontakten foregår. De brukerne som har hatt mest av denne type erfaringer er brukerne I4, I6 og I7. Brukerne I6 og I7 har, som vi har sett i presentasjon av resultater (kap 4.6) opplevd at kontakten ikke virket motiverende ut fra at kvaliteten på oppfølgingen når hun var sykemeldt. Kommunikasjonen digitalt med NAV mente hun var repeterende og lite stimulerende ut fra å skulle tilbake til arbeid etter sykemelding. Hun var veldig opptatt av at det måtte være personlige møter mellom saksbehandlere og brukere i NAV-systemet. Ut fra det Giddens (1997) sier om ansiktsnære relasjoner kan vi betrakte dette ut fra tillitsrelasjonen til et abstrakt system. Informanten I7 hadde en opplevd erfaring av å bli ledet inn i lite gunstige løsninger som følge av digitalisert kommunikasjon. Hun mente det var fort å bli passiv og at det viktige for henne som bruker var å ha en motiverende saksbehandler som så henne i den situasjonen hun var i.

Informanten I6 opplevde at det ikke var digitaliseringen i seg selv som vanskeliggjorde kommunikasjonen med forvaltningen. Han hevdet at saksbehandlerne manglet kunnskap som kunne hjelpe han ut fra hans situasjon som bruker. Skranken besto for ham i å samarbeide med et system som til tider var uforutsigbart og vanskelig å forstå. Han opplevde også at det tok lang tid å få svar på søknader.

Informanten I4 opplevde imidlertid at det var mye positivt ved å kunne samhandle med NAV på meldinger. Dette ga ham rask oppdatering på den informasjonen han hadde behov for fra sin kontaktperson

Kapittel 6. Oppsummering

I denne masteroppgaven har tilgangsstrukturene blitt analysert ut fra hvordan de framkommer som opplevde erfaringer hos brukere av NAV-systemet. Digitaliseringsprosessene har utvilsomt påvirket disse erfaringene, men samtidig er mange av de tidligere tersklene til stede om enn i noe endrede former. Videre er det også mye som tyder på at det fortsatt er av betydning hva som kjennetegner brukeren, og hva han eller hun kan forvente å oppnå av ulike ytelser. I nyere bidrag (Ragnedda og Ruii 2018) er det eksempler på at disse forskjellene blir større som følge av digitalisering. Politiske myndigheter innfører digitalisering ut fra en intensjon om at det skal gavne både brukerne og, på samme tid, gi en samfunnsøkonomisk gevinst ved at flere operasjoner i behandlingsprosessen kan automatiseres.

Det å oppnå en ytelse hos NAV krever fortsatt at brukeren må overkomme en terskel, en kø og en skranke. Ved registreringsterskelen har prosessen blitt forenklet ved at brukeren får raskere tilgang på informasjon og NAVs nettside er tilgjengelig 24 timer i døgnet. Dette fører til at brukeren kan oppsøke forvaltningen når han måtte ønske det om han har tilgang til en digital enhet og internett. Prosessen har på samme tid blitt vanskeliggjort for enkelte brukere ved at informasjonsmengden nå er blitt større. Personlig hjelp er også blitt vanskeligere tilgjengelig og det er lange ventetider på telefon om brukerne ikke kan finne fram via de digitale løsningene. Ved kompetanseterskelen er det blitt lettere tilgang for dem som enkelt kommuniserer skriftlig med forvaltningen. Ellers stilles det her store krav til brukerens egen forståelse av de digitale systemene til NAV. Reformforslagene fra 1980-tallet (Jensen 1986, side 19) om enklere skjema og enklere språk synes ikke å ha blitt innfridd. Informantene som er intervjuet i min masteroppgave har mange ganger opplevd at de ikke mestrer å utfylle skjemaer. Disse informantene har i hovedsak høy digital habitus. En kan ut fra dette spørre seg hvordan svakere stilte brukere opplever hindringene som kompetanseterskelen utgjør. Fortsatt forenkling av skjemaer med mindre avansert språk må fortsatt være et fokusområde for NAV. Digitaliseringen kan sies å ha reproduisert de gamle elementene i effektivitetsterskelen. Brukere med standardiserte og enkle behov får raskt registrert sine behov og tildeling skjer raskt. De som har mer kompliserte hjelpebehov er ofte henvist til mer tidkrevende samhandlingsformer med NAV.

Det er lite i denne masteroppgaven som kan belyse ventetid i form av en kø. Forvaltning har vært gjennom endringer både i form av organisering og ved digitalisering. Det vil kunne være

interessant for senere forskning å se på hvordan ventetiden påvirkes som følge av digitalisering.

Skranken har fått en utvidet form som følge av digitalisering. Oppsummert kan en si at samhandlingen, slik informantene opplever den, har endret seg til det positive. Det er enklere å velge den samhandlingsformen en ønsker med forvaltningen. Flere av informantene har samhandling med en kontaktperson både ved personlig oppmøte, på telefon og via digitale meldinger. Dette fører til at forvaltningen er mer fleksibel og det er enklere for brukere og NAV og samhandle. Selv om enkelte brukere opplever at kommunikasjonen kan bli noe upersonlig er det flere brukere som mener digitaliseringen her utgjør en stor forbedring.

Det å skrive denne masteroppgaven har gitt meg noen tanker om hva som kan gjøres for videre forskning på temaet tilgangsstrukturer og digitalisering. Et forslag, slik jeg beskrev over, ville være å undersøke hvordan digitalisering påvirker ventetid i offentlig forvaltning. Et annet aspekt vil være å se på hvordan brukerne faktisk karakteriserer sin situasjon som brukere. En observasjon gjort under intervjuene med informantene var at det er noen tydelige måter å formulere seg på som går igjen. Det å undersøke disse språklige mønstrene vil kunne gjøres gjennom en diskursanalyse (Jørgensen og Philips 2006). Her blir det sett på typiske trekk ved en måte å snakke på som kjennetegner ulike typer av diskurser:

En diskurs forstås som en fastlæggelse af betydning inden for et bestemt domæne. Alle tegnene i en diskurs er momenter; de er knuder på fiskenettet, og deres betydning er holdt fast ved, at de er forskjellige fra hinanden på bestemte måder ('differential positions'). (ibid, side 36)

I intervjuene er det særlig to typer diskurser som skiller seg ut. Disse kan kalles *mestringsdiskursen* og *avmaktsgenkursen*. Det er få av informantene som har en nøytral holdning til NAV og digitalisering. Som brukere har de hatt positive og negative erfaringer. Enkelterfaringer kan i stor grad påvirke deres holdning til systemene de møter. De brukerne som har positive erfaringer opplever mestring og denne fører til positiv omtale av hva det vil si å samhandle med NAV digitalt. *Mestringsdiskursen* kjennetegnes ved at brukerne beskriver situasjonen med positivt ladede adjektiver. Informanten I1 sier for eksempel

«...jeg synes det fungerte kjempebra. Veldig lett å forstå, i hvert fall de enkle tingene jeg skulle gjøre. Så synes jeg det var veldig ok».

På den andre siden er det flere brukere som kommer utsagn som kan tolkes som avmakt:
Jeg skjønner ikke hvordan i all verden jeg skal få det til. Som privatperson å bruke dette og få det til så jeg printer det ut og sender det i posten. Etter at jeg har slitt meg sønder og sammen en hel kveld og ut i de seine nattetimer og prøvd å få det til digitalt, og så tenker jeg «at jeg får det ikke til» og så gir jeg meg og sender det i posten. (13)

Diskursene vil ikke gi noe grunnlag for å generalisere ut fra. Likevel kan det gi nyttig innsikt i hvordan enkelte brukere opplever sitt møte med digitale systemer. Disse kan også danne grunnlag for videre forskning ved at indikatorer kan undersøkes med metoder som gir muligheter for å se statistiske sammenhenger.

Det å studere tilgangsstrukturene vil uansett være viktig i en tid der teknologien er i rivende utvikling. Digitalisering fører til store endringer både for de ansatte i forvaltningen og de som bruker tjenestene. Innblikk i disse prosessene vil kunne gi en mer hensiktsmessig politikktutforming som gagnar alle parter.

Litteraturliste:

Aakvaag, G. (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: abstrakt forlag

Adler, M., Henman, P. (2005) Computerizing the welfare state, *Information, Community & Society*, 8:3, 315-342, DOI: 10.1080/13691180500259137

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

Arbeidsdepartementet (2011, 12. april) Det siste NAV-kontoret er åpnet, hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-siste-nav-kontoret-er-apnet/id640118/>

Arbeids- og sosialdepartementet (2019) *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*, NOU 2019: 7, Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/sec1>

Arbeids og velferdsetaten (2018) Forsiden, <http://www.nav.no>

Babbie E.A. (2007) *The Practice of Social Research*, Thomson Wadsworth, Belmont, USA
Berger P., Luckmann, T. (1991) *The Social Construction of Reality*, Penguin books, London, England

Bleiklie, I., Jacobsen, K. Thorsvik, J. (1997), *Forvaltningen og den enkelte*, Særtrykk nr. 5, Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

Buffat, A. (2015), Street-level bureaucracy and E-government, *Public Management Review*, 17, I: 149-61, doi: 10.1080/14719037.2015.1071699.

Bukve O. (2016) *Forstå, forklare, forandre*, Universitetsforlaget, Oslo

Charron, N. og Lapuente, V. (2012) *In democracy we trust, but how much?* i Holmberg, Sören and Rothstein, Bo (2012) *Good Government The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar

Christensen, T. (2008) «En felles etat» - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning, Bergen

Cohen N., Arieli T. (2011) Field research in conflict environments: Methodological challenges and snowball sampling, *Journal of Peace Research*, July 2011, Vol.48(4), pp.423-435, <https://doi-org.pva.uib.no/10.1177/0022343311405698>

Cuff, E.C., Sharrock, W.W., og Francis, D.W. (1998) *Perspectives in Sociology*, Routledge, London

Denscombe, M. (2010) *Ground Rules for Social Research*, Open University Press, Croydon, United Kingdom

Direktoratet for forvaltning og IKT (2017a) Data fra innbyggerundersøkelsen i xls-dokument. Hentet fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/16101280_tabell_12_nav.xlsx

Direktoratet for forvaltning og IKT (2017b) Innbyggerundersøkelsen, hentet fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-6_innbyggerundersokelsen_2017_hva_mener_innbyggerne.pdf

Deursen A.J.V., Helsper E.J. (2018) Collateral benefits of Internet use: Explaining the diverse outcomes of engaging with the Internet, *New Media & Society* 2018, Vol 20(7) 2333 – 2351, <https://doi-org.pva.uib.no/10.1177/1461444817715282>

Yin, R.K. (2018) Case Study Research and Applications Design and Methods, Sage, London, United Kingdom

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006) Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government, Oxford University Press, New York

Giddens, A.(1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: Pax Forlag

Giddens, A. (2018) A Magna Carta for the Digital Age, *New Perspectives Quarterly*, July 2018, Vol. 35(3), pp. 6-8. <https://doi.org/10.1111/npqu.12151>

Grulke, E. (2008). *Digital government, trust and cynicism: An empirical analysis of social capital and the use of technology by governmental institutions* (Order No. 3382982). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global. (304441626). Retrieved from <https://search-proquest-com.pva.uib.no/docview/304441626?accountid=8579>

Hansen, H., Lundberg K.G., Syltevik I.J., (2013) Brukeren i det 21. århundret – nye og gamle velferdsdilemmaer i Hansen H.T, Lundberg K., og Syltevik L.J. (2013) *Nav – med brukeren i sentrum*, Universitetsforlaget Oslo

Hansen H.T., Lundberg K., Syltevik L.J. (2013) En introduksjon i Hansen H.T, Lundberg K., og Syltevik L.J. (2013) *Nav – med brukeren i sentrum*, Universitetsforlaget Oslo

Hansen H., Lundberg K., og Syltevik L. (2018) Digitalization, Street-level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences, *Social Policy and Administration* Vol. 52, NO. 1 January 2018, pp. 67- 90. Doi: 10.1111./spol.12283

Hetling, A., Watson, S., Horgan M. (2014) We Live in a Digital Era, Whether You Like it or Not: Client Perspectives and Online Welfare Applications, *Administration & Society*, Vol. 46(5) 519–547 © 2012 SAGE Publications, DOI: 10.1177/0095399712465596 aas.sagepub.com

Ignatow, G., Robinson, L. (2017) Pierre Bourdieu: theorizing the digital, *Information, Communication & Society*, 20:7, 950-966, DOI: 10.1080/1369118X.2017.1301519, hentet fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2017.1301519>

Hood, C. (1995) 'The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme', *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 93–109.

Jacobsen, K., K.D., Jensen, T.Ø., og Aarseth, T. (1982): Fordelingspolitikken forvaltning *Sosiologi i dag* 1982;3

Jørgensen, J.W., Philips L. (2006) Diskursanalyse som teori og metode, Roskilde universitetsforlag, Danmark

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2010) Det kvalitative forskningsintervju, Gyldendal, Oslo

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

Lipsky M. (1980) Street-Level Bureacracy, Russel Sage Foundation, US

Lundberg, K.G (2012) Uforutsigbare relasjoner – Brukererfaringer – Nav-reformen og levd liv (Doktorgradsavhandling) Universitetet i Bergen

Lundberg K., og Syltevik L.H. (2013) Den ene døren – Møtet med Nav i mottak, telefon og på Internett i Hansen H.T, Lundberg K., og Syltevik L.J. (2013) *Nav – med brukeren i sentrum*, Universitetsforlaget Oslo

Malterud, K. (2011). Kvalitative metoder i medisinsk forskning. En innføring (3. utgave) Oslo: Universitetsforlaget

Moses, J.W., Knutsen T.L. (2012) Ways of Knowing – Competing Mehtodologies in Social and Political Research, Palgrave Macmillian, London.

Musselwhite, K., Cuff, L., McGregor, L., King, K.M. (2006) The telephone interview is an effective method of data collection in clinical nursing research: A discussion paper, *International Journal of Nursing Studies* 44 (2007) 1064-1070, <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2006.05.014>

Jensen, T.Ø. (1986) Publikumserfaringer med forvaltningen, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 2/1986.

NAV (2018a) Digitalisering av økonomisk sosialhjelp. Hentet fra: https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/digisos/_attachment/539556?_download=true&_ts=163ceab8fa0 (Hentet juni 2019)

NAV (2018b) Digitalisering av sykefraværsoppfølgingen, ny digital oppfølgingsplan. Hentet fra: https://www.nav.no/no/Bedrift/Oppfolging/Sykmeldt+arbeidstaker/digital-sykmelding-informasjon-til-arbeidsgivere/filmer-og-demoer/_attachment/537015?_download=true&_ts=161ad1aa8c8 (Hentet juni 2019)

Olsen J.P. (2010) *Governing Through Institution Building – Institutional theory and recent European experiments in democratic organization*, Oxford University Press, United Kingdom

Pedersen, J. (2003) *Rehabilitering av velferdsforvaltningen – Arbeidslinjen – Samordning – Klienteffekt*, Kommuneforlaget, Oslo

Pors, A. (2015) Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 13 July 2015, Vol.4(2), pp- 172-192, hentet fra: [https://www-emeraldinsight-com.pva.uib.no/doi/full/10.1108/JOE-08-2014-0031](https://www.emeraldinsight-com.pva.uib.no/doi/full/10.1108/JOE-08-2014-0031)

Postill, J. (2012) *Digital Politics and Political Engagement* i Horst H., Miller D. *Digital Anthropology*, Berg, London

Ragnedda, M. Conceptualizing digital capital, *Telematics and Informatics* 35 (2018) 2366 – 2375, <https://doi.org/10.1016/j.tele.2018.10.006>

Ragnedda, M., Ruiu, M.L. (2018) Social capital and three levels of digital divide i Ragnedda, M. og Muschert, G.W. (Red) *Theorizing Digital Divides* Routledge, London

Røhnebæk, M. (2014) Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati, *Tidsskrift for velferdsforskning*, Årgang 19, Nr 4-2016, s 288 – 304, ISSN. Online: 2464 – 3076, DOI: 10.18261/issn2464-3076-2016-04-01

Schaffer, B. B., Wen-hsien, H. (1975) Distribution and the Theory of Access chaffer, , *Development and Change* Vol.6(2), pp.13-36, hentet fra: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1975.tb00674.x> (med lisens fra Universitetet i Bergen)

Schick, A. (1998) Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms, *The World Bank Research Observer*, vol 13, no. 1(February 1998, pp. 123-31 Hentet fra: <http://www.jstor.org/stable/3986392>

Seale, J., Georgeson, J., Christoforos M., Swain J. (2014) Not the right kind of `digital capital`? An examination of the complex relationship between disabled students, their technologies and higher education institutions. *Computers and Education* 82 (2015) 118 – 128, <http://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2014.11.007>

Silvermann D. (2011) *Interpreting Qualitative Data*, Sage, London
Sosialdepartementet. (2002) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, (Meld. St. 14 (2002-2003))

Sturges, J.E., Hanrahan K.J. (2004) Comparing telephone and face-to-face qualitative interviewing: a research note, *Qualitative Research*, vol. 4(1): 107 – 118, New Dehli, <https://doi-org.pva.uib.no/10.1177/1468794104041110>

Syltevik L. J. (2013) «Brukeren» i debatten om NAV-reformen i Hansen H.T, Lundberg K., og Syltevik L.J. (2013) *Nav – med brukeren i sentrum*, Universitetsforlaget Oslo

Thorgersen, A. (2017) Digitale tjenester og brukernes tillit til NAV, *Arbeid og Velferd nr 3*, Hentet fra:
https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/_attachment/520374?_download=true&_ts=15f53485068

Weber, M. (1997) *Makt og byråkrati*, Gyldendal, Oslo

Yu, L. (2006) Understanding information inequality: Making sense of the literature of the information and digital divides *Journal of Librarianship and Information Science*, 38 (4) December 2006, Hentet fra:

<http://journals.sagepub.com.pva.uib.no/doi/abs/10.1177/0961000606070600> (Med lisens fra Universitetet i Bergen)

Vedlegg 1: Intervjuguide

Spørsmål:

Tidligere erfaring med NAV:

- Har du noen gang oppsøkt et NAV kontor?
 - Hvordan opplevde du serviceinnstillingen ved NAV-kontoret?

- Har du noen gang kontaktet NAV per telefon?
 - Hvordan opplevde du kvaliteten på servicen her (ventetid, innstillingen, kunnskap hos tjenesteperson)

- Har du noen grad brukt NAVs digitale løsninger?
 - Hva var grunnet til at du tok i bruk de digitale løsningene?
 - Har du brukt de digitale løsningene hyppig?

Utdanningsbakgrunn:

- Hva er din høyeste avsluttede utdanning (grunnskole, videregående skole, universitet / høyskole)?

- På hvilken måte opplever du at skolegangen din hjelper deg i ditt møte med NAVs digitale brukerløsninger?

- Har du noen gang brukt digitale hjelpemidler i din skolegang / utdanning?
 - Hvis ja:
 - På hvilken måte har du søkt etter informasjon?
 - På hvilken måte har du brukt digitale løsninger til å levere større oppgaver eller prosjekter?
 - Hva opplevde du som positive og negative aspekt ved å bruke digital teknologi i utdanningssituasjonen (Eksempler)

Yrkesbakgrunn:

- Er du yrkesaktiv?

- Hvis yrkesaktiv / eller har vært yrkesaktiv:
 - På hvilken måte bruker du digitale hjelpemidler som datamaskin, nettbrett og mobiltelefon i jobbsammenheng?
 - Opplever du å mestre de digitale utfordringene du møter i arbeidslivet?
 - Hva opplever du som fordeler og ulemper ved å kommunisere digitalt i jobbsammenheng? (Eksempler)

•

Digital bakgrunn:

- Til hvilke formål bruker du digitale løsninger i hverdagslivet?
- Opplever du å ta i bruk nye smarttelefoner, nettbrett og datamaskiner for eksempel som lystbetont eller som et nødvendig onde?
- I forhold til kommunikasjon:
 - Hvordan opplever du å bruke sosiale medier til kommunikasjon med andre i private sammenhenger (fordeler og ulemper)
 - Hvordan opplever du å bruke digitale løsninger for å kommunisere med
- Hvordan vil du kategorisere deg selv som bruker av digitale hjelpemidler:
 - Bruker digitale hjelpemidler til konkrete oppgaver i dagliglivet (sånn som nettbank, sende enkle sms, lese værmeldinger, sosiale medier til å finne informasjon etc?)
 - Er interessert i nye digitale løsninger: liker å utforske nye digitale muligheter for kommunikasjon, søke informasjon til for eksempel matoppskrifter, utveksle erfaringer etc.
- Hvordan opplever du at din utdanningsbakgrunn og yrkesbakgrunn påvirker måten du bruker digitale løsninger på?

Møte med det digitale NAV:

- Hvordan opplever du å kommunisere digitalt med NAV i forhold til dine hjelpebehov?
- Til hvilke formål vil du foretrekke å bruke:
 - Personlig møte med tjenesteyter
 - Bruk av telefoni
 - Bruk av digitale løsninger
- Hvilke forhold :
 - Epost
 - Ulike typer av innmeldinger (utfylling av skjemaer,
 - Innhenting av informasjon
 - Andre digitale
- Hvordan opplever du at digitale skjemaer er tilpasset dine hjelpebehov?
- Hvilke erfaringer har du med å finne informasjon på NAVs nettsider?
- Hvilke tanker gjør du deg om at NAV vil digitalisere mer av sin virksomhet? Positive og negative aspekt i forhold til dette.

- Hvordan opplever du din digitale kompetanse i møte NAVs digitale brukerløsninger? (F.eks i forhold til registrering eller ved å skulle dokumentere ting?)
- Hvordan mener du at din bakgrunn påvirker hvordan du opplever NAVs digitale brukerløsninger?

Bakgrunn:

Alder?

Kjønn?

Årsak til kontakt med NAVs digitale brukerløsninger?

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Den digitale døren”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor hvor vi ønsker å lære mer om brukernes erfaringer med NAVs digitale brukerløsninger. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Utgangspunktet for masteroppgaven min er hvilke erfaringer ulike brukere har med NAVs digitale brukerløsninger. Jeg vil også se på hvorvidt utdanning, yrkesbakgrunn og kompleksiteten i hjelpebehovet påvirker møtet med den digitale siden av forvaltningsapparatet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har søkt etter informanter via brukerorganisasjoner der det er stor sannsynlighet for at brukerne har vært i kontakt med NAV. Disse har videreformidlet forespørsel fra meg til deg som en aktuell informant.

Hva innebærer det for deg å delta?

I masteroppgaven har jeg valgt å ta i bruk intervjuer for å kunne belyse problemstillingen i oppgaven. Jeg ønsker å intervju åtte informanter totalt. Et intervju vil normalt ta mellom 30 og 45 minutter. For å forenkle intervjusituasjonen ønsker jeg å bruke lydopptak. Disse lydopptakene er det kun jeg som vil høre, og jeg vil lage utskrifter av intervjuene. Disse vil bli helt anonymisert så det vil ikke være mulig å finne ut at du har deltatt intervjuet. Etter at dette er ferdig vil lydopptakene bli slettet.

Jeg kommer til å stille spørsmål i forhold til:

- Hvordan du har brukt digitale hjelpemidler som data, nettbrett og smarttelefon på jobb, utdanning og privat.
- Hvilke erfaringer og vurderingen du har med å bruke NAVs digitale brukerløsninger.
- Hvor store hjelpebehov du har hatt i forhold til NAV. Jeg vil ikke gå dypt inn på dette.
- Noen bakgrunnsopplysninger (for eksempel yrke, utdanning)

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 – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger:

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er bare jeg som vil ha tilgang til lydopptakene fra intervjuene. Disse vil bli oppbevart på trygg måte.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Disse vil i tillegg bli lagret kryptert slik at ingen andre jeg kan åpne dem.
- Du vil ikke kunne gjenkjennes i masteroppgaven som blir publisert.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 03.06.2019. Etter dette vil personopplysninger og lydopptak bli slettet.

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 meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.
- Mine kontaktopplysninger:
 - Telefon: 91186897
 - Epost sigurd.tornli@student.uib.no
- Veileder: Thor-Øivind Jensen (Førsteamanuensis ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen)
 - Telefon: 55582153
 - Epost: Thor.O.Jensen@uib.no
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Veileder
Thor Øivind Jensen

Student
Sigurd Kaldestad Tornli

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Den digitale døren og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i kvalitativt forskningsintervju med lydopptak
- at intervjuene blir skrevet ut og anonymisert
- at opplysningene blir brukt i det nevnte prosjektet

Jeg samtykker til at informasjonen jeg gir behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.06.2019, deretter vil lydopptakene og de transkriberte tekstene bli slettet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3, Godkjenning for prosjektet fra NSD:

17.6.2019

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjektittel

Den digitale døren

Referansenummer

833830

Registrert

14.01.2019 av Sigurd Kaldestad Tornli - Sigurd.Tornli@student.uib.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Bergen / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Thor Øivind Jensen, Thor.O.Jensen@uib.no, tlf: 55582153

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Sigurd Kaldestad Tomli, sigurd.tornli@student.uib.no, tlf: 91186897

Prosjektperiode

03.02.2019 - 03.06.2019

Status

28.01.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

28.01.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 28.01.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

Dersom 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 endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om helseforhold og alminnelige personopplysninger frem til 03.06.2019.

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 nr. 11 og art. 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 uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a), jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

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 viderebehandles 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 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).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt 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!

Kontaktperson hos NSD: Kaja Amundsen
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)