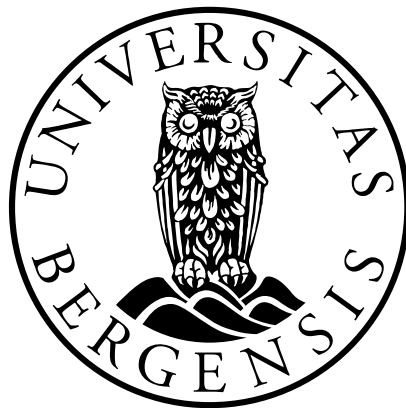


Digital sårbarhet blant unge, i møte med det digitale NAV

Hvordan kan ansatte i NAV møte utfordringene?



EXECUTIVE670 MASTEROPPGAVE I KOMMUNAL
LEDELSE

UNIVERSITETET I BERGEN

[Kandidatnummer: 136]
[13.05.2024]

Forord

Denne masteroppgaven har vært krevende, men også interessant og lærerik å skrive.

Tusen takk til min veileder, Lise H. Rykkja ved Universitet i Bergen for alle gode tips og samtaler om dette viktige emne.

Jeg vil også takke deltakerne som har stilt til intervju med sine perspektiver om temaet for denne masteroppgaven. Uten dere kunne ikke denne studien blitt gjennomført.

I tillegg har det vært helt avgjørende med den gode støtten underveis, fra kollegaer, venner og familie.

Bergen, 13.05.24

Kathrine Lygre Egeland

Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Innholdsfortegnelse.....	4
1. Innledning	6
1.1 Motivasjon.....	9
1.2 Forskningsspørsmål.....	10
1.3 Definisjoner og avgrensninger i oppgaven.....	11
1.4 Rammen for oppgaven.....	11
2. Teori og forskning.....	12
2.1 Teori.....	12
2.1.1 Digital offentlig styring.....	12
2.1.2 Fra bakkebyråkrati til systembyråkrati.....	13
2.2 Forskning.....	15
2.2.1 SINTEF sin rapport.....	15
2.2.2 AFI sin rapport.....	17
2.2.3 Proba sin rapport.....	18
3. Metode.....	20
3.1 Kvalitativ metode.....	20
3.1.1 Case.....	21
3.2 Utvalg.....	21
3.3 Intervjuene.....	22
3.4 Praktiske forhold.....	22
3.5 Analyse.....	23
3.6 Evaluering av metoden.....	24

4. Funn og resultater.....	25
4.1 Digitalt utenforskap.....	25
4.2 Digital kompetanse.....	27
4.3 Språk-og forståelse.....	27
4.4 Tilgang.....	28
4.5 Konsekvenser	29
4.6 Digitale søknader.....	29
4.7Andre funn.....	30
5. Diskusjon	32
5.1 Erfaringer om barrierer.....	33
5.2 Konsekvenser av digitale løsninger.....	36
5.3 Digitale søknadsløsninger.....	37
6. Konklusjon	39
7. Litteraturliste.....	40

Vedlegg:

Vedlegg 1 Informasjonsskriv til informantene

Vedlegg 2 Intervjuguide

1. Innledning

De fleste innbyggerne i Norge i dag er digitale og kan benytte seg av de offentlige digitale tjenestene. Men noen grupper er mer sårbare i møte med digitale løsninger. I denne oppgaven ønsker jeg å få større innsikt i hvordan veiledere i NAV møter digitalt utenforskap, blant unge i alderen 16-30 år. Dette er blitt gjort ved gjennomføring av en kvalitativ undersøkelse ved å intervju fem ansatte i NAV ved tre ulike kontor.

De siste årene har det blitt gjort en del forskning som omhandler temaet digitalt utenforskap. Utgangspunktet for denne oppgaven er en forskningsrapport fra SINTEF, utgitt i april 2022 med tittelen; «Digital ekskludering i NAV; Hvem, når, hvorfor?». Målet med deres prosjekt var å undersøke om det var noen grupper som er mer digitalt sårbare enn andre. Hvilke forhold som utgjør digital sårbarhet og hvilke konkrete barrierer og utfordringer sårbare grupper møter når de skal ta i bruk digitale velferdstjenester som innebærer selvbetjening som NAV.no. (Midtgård et al.2022, s. 1).

Resultatene deres viser at; «digital sårbarhet» kan bestå av flere forhold; helserelevante barrierer, sosiale barrierer, lav digital kompetanse, lav byråkratisk kompetanse og språkutfordringer. Jo flere av disse barrierene en bruker opplever, jo mer digitale sårbar er vedkommende. Å ikke mestre digitale selvhjelpsløsninger kan ha både økonomiske, helserelevante og juridiske konsekvenser for brukerne» (Midtgård et al. 2022, s 1).

Det som kom fram i rapporten var at det nødvendigvis ikke er spesifikke grupper som opplevde digitale utfordringer, men heller barrierer knyttet til livssituasjonen en er i. Digital sårbarhet ble brukt som begrep, og en undersøkte hvilke barrierer som utgjør denne formen for sårbarhet. Utfra tidligere forskning som omhandlet barrierer for å ta i bruk selvhjelpsløsninger og gjennom analyse av intervju og spørreskjema, ble det identifisert brukerbarrierer. Lav digital kompetanse, språk-/forståelsesbarrierer, lav tillit til teknologi, internett og samfunnet, manglende /begrenset tilgang, helserelevante barrierer og sosiale og kulturelle barrierer (Midtgård et al.2022).

Noen av de digitale barrierene beskrevet i SINTEF sin rapport, danner utgangspunkt for den kvalitative undersøkelsen som ble gjennomført i denne oppgaven. Det ble valgt ut tre ulike digitale barrierene; *lav digital kompetanse, lav byråkratisk kompetanse og manglende/begrenset tilgang*, som dannet utgangspunkt for intervjuene med informantene.

Målet var å få større innsikt i hvordan veiledere ved NAV erfarer digitale barrierer for unge i NAV, og om unge har andre digitale barrierer enn de som er eldre.

Det finnes også flere undersøkelser og rapporter om digital sårbarhet:

Norske myndigheter er opptatt av å kartlegge og få økt kunnskap om befolkningens digitale ferdigheter. Blant annet gjennomførte direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) en kartlegging av digital kompetanse og deltakelse i befolkningen i 2020. Målet med rapporten var å øke kunnskap om befolkningens digitale kompetanse og deltakelse. Rapporten skal også kunne brukes i forbindelse med politikktutforming for å øke den digitale kompetansen i befolkningen og fremme digital inkludering. Spørreundersøkelsen målte befolkningens bruk av internett og digitale verktøy, grunnleggende digitale ferdigheter, behov og hindringer for å utvikle digitale ferdigheter og ønske om opplæring i digitale ferdigheter. Rapporten fokuserer særlig på to grupper: «seniorer» og «ikke -sysselsatte». Det vil si gruppen over 60 år og personer uten utdanning og jobb. Disse to gruppene har i gjennomsnitt svakere digitale kompetanse og lavere digital deltakelse enn ellers i befolkningen, ifølge tidligere undersøkelser. De kan derfor ha en større risiko for å falle utenfor det digitale samfunnet. (Bjønnes et al. 2021, s. 5).

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) utfører årlig brukerstøtteundersøkelser. I 2023 ble det blant annet undersøkt hvor mange som opplever digitalt utenforskap. Utgangspunktet var basert på rammeverk om digitale barrierer fra SINTEF sin rapport i 2022, barrierer knyttet til tilgang, digital kompetanse, helse-og livssituasjon, forvaltningsforståelse, og språkferdigheter. I analysen av tallmateriale anslo Digdir at ca. 850 000 innbyggere er digitalt sårbare. Det vil si ca 20 % av den voksne befolkning er sårbare i møte med offentlige tjenester (da er ikke de i alderen under 16 år tatt med) (Digdir 2023).

Begrepet digitalt utenforskap defineres av Digitaliseringsdirektoratet på denne måten, på sin nettside:

«Personer har ulike forutsetninger for digital deltakelse. Noen kan bruke digitale verktøy, men likevel ikke ta del i det offentlige tjenestetilbudet. Digitalt utenforskap innebærer manglende tilgang til eller mulighet til å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å få innfridd sine rettigheter» (Digdir, 2023).

Når begrepet digitalt utenforskap brukes i denne oppgaven videre, er det denne definisjonen det refereres til.

I samarbeid med IKT Norge, Digitaliseringsdirektoratet og NTNU, gjennomfører Rambøll Management Consulting årlig, IT-i praksis -undersøkelse. «IT i praksis for 2022», satt søkelyset på digitalt utenforskap. De trakk fram at det er særlig 3 grupper som står i fare for å falle utenfor digitalt. De med høy alder, de med lav inntekt og de som står utenfor arbeidsstyrken. I samme rapport ble det trukket fram at unge som antas å være digital i møte offentlige tjenester, er skeptiske til sine ferdigheter. Jo mer kompleks og sårbar den unge sin situasjon oppleves, jo mer reduseres viljen til å kommunisere med myndigheter (Rambøll Management Consulting, 2022).

Sadhegi (2022) gjennomførte i 2021 på vegne av Arbeids-og velferdsdirektoratet, en landsomfattende undersøkelse om unge med oppfølgingsbehov i NAV. Bestillingen var å kartlegge og gjøre en analyse av hvordan NAV ivaretar unges oppfølgingsbehov i en tid med økt bruk av digitale tjenester, for å kunne gi best mulig oppfølging av unge i alderen 18-25 år (Sadeghi et al.2023)

I undersøkelsen ble det brukt data en hadde fått tilgang til fra NAV. Per februar 2022 var det 50 518 personer i alderen 18-25 år som hadde oppfølging av NAV. 32 prosent av populasjonen hadde arbeidsavklaringspenger som ytelse, 13 prosent hadde dagpenger, 18 prosent hadde sykepenger, 5 prosent hadde tiltakspenger (statlige ytelser) og 32 prosent var registrert uten ytelse. Det ble antatt at de uten ytelser hadde sosialhjelp, eventuelt at de ble forsørget av familie (Sadeghi et al. 2023)

Rapporten konkluderte blant annet med noen forbedringsområder for NAV når det gjelder arbeides rettet oppfølging av de unge. Anbefalingene fra rapporten er at NAV bør i større grad etterstrebe å redusere responstiden når de unge henvender seg for sine informasjons-og-avklaringsbehov for å opprettholde tilliten og tilfredshet med systemet. Videre bør NAV vurdere å etablere egne «UNG i NAV» sider på NAV.no. Sider som er spesielt tilpasset de unges behov og forutsetninger for språklig forståelse. (Sadeghi et al. 2023 s.2).

I 2023 kom det en forskriftsfestet styrking av ungdomsarbeidet i NAV som skal sikre god og tett oppfølging i NAV (alder 16-30 år), kalt «ungdomsgaranti». Målet er at alle i denne aldersgruppen skal få god og tett oppfølging, så lenge det er nødvendig (NAV.no).

I samarbeid med Agenda Kaupang fikk Proba samfunnsanalyse forskningsmidler fra NAV til å undersøke virkningene av å digitalisere sosiale tjenester. Undersøkelsen varte fra 2019-høsten 2021 og «Formålet med prosjektet var å få økt kunnskap om hvordan digitalisering av sosiale tjenester påvirker brukere og saksbehandlere/veiledere» (Proba, 2022, s 5).

Undersøkelsen viste blant annet at digitale søknader er relativt enkle å fylle ut og at mange får til å søke. En del har imidlertid problemer med å legge ved nødvendig dokumentasjon. Enkelte veiledere opplever at de bruker mer tid enn tidligere på å veilede sine brukere i hvordan de skal bruke digitale løsninger.

I rapportens «konklusjoner og tilrådinger» kommer det blant annet fram at det er et behov for systematisk erfaringsinnhenting fra veilederne som jobber i løsningen i dag. At veilederne har et godt overblikk over hva ulike brukergrupper sliter med, og at inntrykket er at veilederne i liten grad blir spurt om sine erfaringer med løsningen (Proba, 2022. s 8).

I kapittel 2 vil jeg komme nærmere inn på resultater og funn rapportene til SINTEF, AFI og Proba. Resultatene fra rapportene er relevante for videre drøftingen i denne oppgavens kapittel 5.

1.1 Motivasjon

Som ansatt i NAV siden 2000, har jeg erfart organisasjonsendringer. I tillegg til endringene ved NAV-reformen, har den andre store endringen vært ved innføringen av digitale selvbetjeningsløsninger og nye digitale løsninger. Dette har ført til at organisasjonen stadig må justere seg i takt med den digitale utviklingen. På grunn av de raske endringene når det gjelder digitale løsninger, er det spesielt viktig at alle ansatte henger med. Selv om de digitale løsningene kanskje har gjort det enklere og mer effektivt på noen områder for ansatte, er jeg mer usikker på hvordan de digitale løsningene fungerer for de som trenger å komme i kontakt med NAV, og da spesielt ungdom/de unge.

Digitalisering og selvbetjeningsløsninger har på mange måter forenklet og effektivisert hvordan oppgaver blir løst. Digitalisering har også vært bra for mange unge brukerne som er i kontakt med NAV. De yngste brukerne kan være i sårbare livssituasjoner, men det forventes kanskje at unge i dag har kjennskap til og skal kunne bruke de digitale selvbetjeningsløsningene.

Jeg ønsket med denne oppgaven å få større innsikt i hvordan ansatte som arbeider med ungdom/unge i NAV (heretter referert til som «unge») møter de som er digitalt sårbare. Hva har de erfart, og er det på noen områder ungdom/unge har større utfordringer når det gjelder digitale løsninger. Hvilke konsekvenser har i så fall dette? For å få dypere innsikt i dette temaet, valgte jeg å ta utgangspunkt i ansattes perspektiv på fenomenet. Det ble også valgt å

begrenes problemstilling til å gjelde ytelsene arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Problemstilling danner utgangspunkt for mitt valg av metode.

1.2 Forskningsspørsmål.

Problemstilling:

«Hvordan forholder veiledere i NAV seg til digitalt utenforskap hos unge (16-30 år), som søker eller har ytelsen arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp».

Forskningsspørsmål:

- 1) *Hvilke erfaringer har veiledere med digitale barrierer for unge brukere av NAV?*
- 2) *Hva beskriver veilederne kan være konsekvenser av digitale løsninger i NAV, i oppfølgingen av de unge?*
- 3) *Hvor godt fungerer de digitale løsningene for søknader om arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp?*

Veiledere i NAV har som oppgave å veilede og følge opp brukere av NAV, ut i aktivitet, jobb eller henvise videre til andre instanser for å få hjelp. Veiledere kan også ha i oppgave å saksbehandle eller gi råd og veiledning.

Generelt har ansatte i NAV en veiledningsplikt. Dette kommer fram ved to lovparagrafer:

I forvaltningsloven (fvl, 1967, § 11 1.ledd) står det at:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet».

I sosialtjenesteloven (sotjl, 2009, § 17) står det at:

«Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.»

Lovtekstene forteller oss hvilke oppgaver og ansvar veiledere i NAV har.

1.3 Definisjoner og avgrensninger.

Denne oppgaven handler om de unge i møte med det digitale NAV, sett fra et ansattperspektiv. Ansatte jeg har intervjuet, arbeider ved NAV kontor. Når det brukes «informanter» i denne teksten, er det veileder i NAV jeg referer til.

Begrepene digitale løsninger og digitale selvhjelpsløsninger er nødvendigvis ikke så lett å skille i denne fremstillingen av oppgaven, da begrepene blir forstått ulikt i ulike sammenhenger. Det kan brukes i betydningen av å gå inn på nettsidene til NAV, NAV.no, eller selvhjelpsløsninger der en må logge seg inn på NAV.no.

Problemstillingen er begrenset til å gjelde de som mottar sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger, som ofte forkortes til aap. Sosialhjelp er en kommunal ytelse, og arbeidsavklaringspenger en statlig ytelse. Saksbehandling av søknader om sosialhjelp er ikke standardisert på samme måte som arbeidsavklaringspenger.

1.4 Rammen for oppgaven:

Oppgaven er videre delt inn i kapittel 2-6. I kapittel 2 presenteres relevant teori og forskning. Kapittel 3 omhandler metode, kapittel 4 funn og resultater. I kapittel 5 drøftes resultatene og oppgaven avsluttes med konklusjon i kapittel 6.

2 Teori og forskning.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i forskning som omhandler digitalt utenforskap i NAV. For å belyse temaet digitalt utenforskap, har jeg valgt ut teori som omhandler hvordan offentlig sektor har endret seg til å bli en digital offentlig sektor og med det, endret sin måte å styre og gi offentlige tjenester på.

Først beskrives begrepene «digital government» og «e-government» (Lips 2020). Deretter introduseres teorien til Michael Lipsky (1980) om bakkebyråkrati og videre presenteres kort Mark Bovens og Stavros Zouridis (2002) sin artikkel; «From street-level to system-level bureaucracies: «How information and communication technology transforming administrative discretion and constitutional control»

Temaet *digitalt utenforskap* er gjennomgående i denne oppgaven. SINTEF (2022) presenterer i sin rapport om «Digitalt ekskludering i NAV, Hvem? Når? Hvorfor?» (Midtgård et al. 2022) begrepene digitale barrierer og digitale sårbarheter i møte med det digitale NAV. Denne rapporten er derfor sentral i denne oppgaven.

Forskningsrapporten fra AFI (2023) «Unge med oppfølgingsbehov. Opplevelser av samhandling med NAV.» (Sadhegi , et al, 2023) og Proba (2022) sin samfunnsanalyse «Digisos-muligheter og begrensninger ved digitalisering av sosiale tjenester» vil også bli beskrevet nærmere, i dette kapittelet.

2.1 Teori.

I teoridelen i dette kapittelet, redegjør jeg for temaene; digital offentlige styring, teorier om bakkebyråkrati og systembyråkrati.

2.1.1 Digital offentlig styring.

Lips introduserer begrepet *digital government*, digitale myndigheter/digital offentlig forvaltning i sin bok; «Digital government». Hun definerer det som: the introduction, application and use of digital technologies and data in government and its external relationships (inkluding citizens, businesses, civil society and international organizations) and the demotratic, governmental and managerial implication.» (Lips , 2020, s.3).

E-government (electronic government/elektronisk forvaltning), er et litt eldre, men dynamisk begrep. Begrepet refererer til innføring, styring og bruk av IKT, som internett, i offentlig forvaltning og dens eksterne relasjoner (Lips, 2020, s. 3).

Lips (2020) viser til at myndighetene alltid vil prøve å være nyskapende for å nyttiggjøre seg den teknologiske utviklingen og ønsker å endre seg i takt med den. Utfordringene ved introduksjon av nye teknologiske løsninger er mange og kan bli komplekse. Samtidig ønsker myndighetene å introdusere nye digitale løsninger for å realisere reformer i offentlige sektor. Eksempelvis på område for offentlig tjenesteyting med mål om en åpen og gjennomsiktig styring. Og for å kunne bidra til å fremme nye former for deltakende og samarbeidende offentlig engasjement. Det kan oppstå nye problemer ved introduksjon av datarelaterte og reformeffektive løsninger som kan påvirke både myndighetenes styring, men også dens forhold til innbyggerne (Lips, 2020).

Øker reformeffektive løsninger engasjement og deltakelse fra innbyggerne? Eller medfører det nye problemer og utfordringer for dem som skal bruke de?

Lips (2024) skriver også om *digital transformasjon* i offentlig sektor. Hun peker på at digital transformasjon ikke bare er en rett fram prosess ved innføring av ny teknologi, men en mer kompleks prosess med gjensidig forming mellom aktører, teknologier, institusjoner og økonomiske, politiske og sosiale faktorer. Videre peker hun på at prosessen ikke skjer i et vakuum der all drift og aktivitet tilbakestilles, men at det tas i bruk nye former for databruk og teknologier samtidig med ordinær drift og aktivitet. Risikoen for at innføring av ny teknologi kan gå galt, kan medføre at politikere er tilbakeholdne med å innføre nye digitale reformer.

Ved innføring av nye digitale løsninger må de ansatte lære seg disse, samtidig med ordinær drift. Det kan by på problemer ved at det i perioder er mindre kapasitet til å gi offentlige tjenester. Dette i seg selv kan ha konsekvenser ved økte kostnader i en periode.

2.1.2 Fra bakkebyråkrati til systembyråkrati.

I 1980 lanserte Michael Lipsky gjennom boken «Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services» teorien om *bakkebyråkratiet* og *bakkebyråkratene*. De han i studien kaller bakkebyråkrater, er offentlige ansatte som møter og har direkte kontakt med innbyggerne i utøvelsen av sitt arbeid. Etater som har ansatt bakkebyråkrater beskrives å være bakkebyråkratier. Bakkebyråkratene har stort rom for bruk av skjønn i sitt arbeid og yrkene kan eksempelvis være politi, lærere, helsearbeidere og sosialarbeidere. Yrkene har mange felles kjennetegn i måten de representerer staten eller kommunen, i møte med dens innbyggere (Lipsky, 1980, s. 3).

Bakkebyråkratene er offentlige tjenesteutøvere. Gjennom sine møter med innbyggerne iverksetter bakkebyråkratene gjeldende politikk ved at de møter innbyggerne ansikt til ansikt når de offentlige tjenestene blir vurdert. På denne måten påvirkes innbyggeren liv direkte av bakkebyråkratenes beslutninger (Lipsky, 1980, s. 9).

Videre viser Lipsky til at de individuelle beslutningene bakkebyråkratene tar, utgjør normene på en arbeidsplass i bakkebyråkratiet. Bakkebyråkratene blir med det «policy makers». De er med på å forme politikken ved at de selv former retningslinjene på arbeidsplassen sin. Lipsky argumenterer for at en må bruke skjønn for å kunne sikre innbyggerne den hjelpen de har rett på, og som de har behov for (Lipsky, 1980, s. 13).

I artikkelen til Bovens og Zouridis (2002) beskrives det nærmere hvordan den teknologiske utviklingen har påvirket måten ansatte i det offentlige arbeider på. De beskriver hvordan deler av den offentlig tjenesteyting har endret seg fra å være et bakkebyråkrati til systembyråkrati. Og på denne måten at hvem og hvordan politikk i iverksettes, har endret seg. Bovens og Zouridis bruker perspektivet til Lipsky om bakkebyråkrater.

Om ansatte i det offentlige, som i NAV, defineres som bakkebyråkrater etter innføring av digitale løsninger, er et spørsmål som bør stilles, er et interessant spørsmål.

Artikkelen til Bovens og Zouridis (2002) viser til at innføringen av datamaskiner påvirket bakkebyråkratier og det underliggende juridiske oppsettet. I en kort periode gikk bakkebyråkratier over til å være *skjermbyråkratier*. Med mer rutinemessige avgjørelser hvor ansattes arbeid og beslutninger i tillegg til å møte innbyggerne, var avhengig av å ha kontakt med datamaskiner. Informasjon om den aktuelle innbygger måtte legges inn og lagres i datasystemer for å kunne ta beslutning i en sak. Fagsystemer og digitale løsninger bidro på den måten til å redusere den ansattes mulighet for bruk av skjønn.

I mellomtiden utviklet flere utøvende organisasjoner seg og har blitt det som kalles *systembyråkrati*. Artikkelen Bovens og Zouridis (2022) viser gjennom to casestudier hvordan IKT har bidratt til at en har gått fra bakkebyråkrati til systembyråkrati hvor avgjørelser er automatisert. De argumenterer for at flere offentlige sektorer kan beskrives som systembyråkratier ved at en ikke lenger har direkte kontakt med innbyggerne. IKT har ikke lenger bare som funksjon å registrere og lagre data, men også å utføre og kontrollere hele produksjonsprosessen. Rutinesaker håndteres uten at ansatte er involvert. Ekspertsystemer har dermed erstattet profesjonelle ansatte (Bovens & Zouridis, 2002).

Stemmer dette med veiledernes opplevelser?

Videre viser Bovens og Zouridis til at det er nye grupper som har fått skjønsmessig makt. Systemdesignere, juridiske ansatte og it-eksperter kan påvirke den praktiske gjennomføringen av politikken med valgene de tar (Bovens & Zouridis 2002).

2.2 Forskning

I denne delen av oppgave vil jeg ta for meg forskning gjennomført på område digitalt utenforskap i NAV. Rapportene omhandler de digital sårbarhet i møte med NAV sine digitale løsninger. Alle de tre rapportene viser til forskning på dette på en eller annen måte, med ulike perspektiv og ved ulike forskningsmetoder.

2.2.1 SINTEF sin rapport.

Data til prosjektet til SINTEF (2022); «Digital ekskludering i NAV; Hvem, når, hvorfor?» ble hentet inn ved bruk av intervjuer og spørreskjema. Det ble samlet inn data fra ansatte i kommunale tilbud til flyktninger og ansatte på bibliotek, ansatte som jobber i lavterskeltilbud for psykisk helse og rus, og sosionomer som jobber på sykehus både med somatikk og psykiatri. De ble spurt om hvilke opplevelser de hadde i møter med brukere som ikke er digitale. I tillegg fikk også pårørende mulighet til å svare på skjema. Det ble i tillegg gjennomført litteraturgjennomgang av 42 artikler fra perioden 2019-2022 (Midtgård et al.2022 s. 1).

Det som kom fram i rapporten var at det nødvendigvis ikke er spesifikke grupper som opplever digitale utfordringer, men heller barrierer knyttet til livssituasjonen en er i. (Midtgård et al.2022).

Det ble identifisert ulike digitale barrierer. Jeg vil her gå nærmere inn på de ulike barrierene da dette er særlig relevant i denne oppgaven underveis i hele forskningsprosessen. Rapporten til SINTEF har gått gjennom annen litteratur og forskning i sin fremstilling av barrierene. I oppgaven refereres det til rapporten, i beskrivelsen av barrierene.

Barrierene:

Hovedtrekkene ved de ulike barrierene slik det beskrives i SINTEF sin rapport, presenteres her:

Lav digital kompetanse er eksempelvis å ikke kunne bruke verktøyene for å komme seg inn på selvbetjeningsløsninger, men også å ikke klare å NAVigere seg når en først et kommet inn. Manglende kjennskap til at de digitale løsningene faktisk finnes, kan også være manglende digital kompetanse. Videre kan lav digital kompetanse henge sammen med mangel på erfaring i bruk av verktøy og digitale tjenester. Forståelse for hvorfor man trenger å bruke digitale løsninger og hvorfor en skal være digital bruker når det fungerer slik som det er, er også forbundet med lav digital kompetanse. Noen opplever også at det er vanskelig å lære seg å bruke digitale løsninger. (Midtgård et al. 2022 s. 31-32).

Språk-/og forståelsesbarrierer er knyttet til det å forstå språket i de digitale løsningene. Eksempelvis at teksten er ulogisk oppbygd, men oftest at utfordringene er knyttet til terminologien som brukes i de digitale løsningene. Lave lese-og skriveferdigheter er også et eksempel på språk-/og forståelsesbarriere.

Forfatterne av SINTEF-rapporten viser til begrepet *lav byråkratisk kompetanse* er et element som kommer innunder språk-/og forståelsesbarrierer. De viser til Buchanan (2016) sin studie blant ungdom som ikke var tilknyttet arbeidsliv eller utdanning, at de ikke forsto informasjon om egen økonomi eller informasjon fra banken og dermed ikke klarte å opprette bankkonto (Midtgård et al., 2022. s. 32-33).

Manglende/begrenset tilgang er eksempelvis at en mangler utstyr som pc, printer, internett, eller lagringsplass på telefon. Mangel på tilgang kan også henge sammen med dårlig økonomi. Det kan også være manglende tilgang til et privat sted eller rom eller at manglende tilgang på utstyr på offentlige steder ikke er et godt nok alternativ. Videre er det også mangel på tilgang til hjelp, motivasjon og støtte i bruk av digitale løsninger, enten fra tjenesteytere eller familie. Hjelp til å bli selvhjulpen ved at andre gjør for deg, er også et element som nevnes under barrieren manglende/begrenset tilgang (Midtgård et al. 2022 s. 34--35.)

Lav tillit til teknologi, internett og samfunnet. Brukere har lav tillit til samfunnet, internett og/eller de digitale tjenestene. Eller at de har ulike for bekymringer og skepsis til bruk av digitale tjenester (Midtgård et al. 2022 s. 33).

Helserelaterte barrierer. Dette er bred kategori som dekker fysiske helseutfordringer, lav motivasjon, lav mestringstro, og lav selvtillit. Psykiske helseutfordringer var sjelden adressert i de inkluderte artiklene i litteraturgjennomgangen (Midtgård et al. 2022. s. 35).

Sosiale og kulturelle barrierer. Sosiale forhold kan omfatte lokalsamfunnet en bor eller vokser opp i, familieforhold, økonomi og bosituasjon. Å bruke digitale løsninger i et nytt land kan utover det å ikke kunne språket enn løsningen som tilbys, skape kulturelle barrierer for bruk og forståelse (Midtgård et al. 2022 s. 36.)

Rapporten tok ikke utgangspunkt i å undersøke en spesiell gruppe, og i utvalget av informanter, var ikke ansatte i NAV selv.

Som nevnt i kapittel 1, ble det valgt ut tre digitale barrierer som utgangspunkt for intervjuene av ansatte. Barrierene; *digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og manglende/begrenset tilgang.*

Videre i denne delen av kapittel 2, vil jeg kort presentere to rapporter som har hatt fokus på de ulike digitale løsninger i NAV og digitale barrierer.

2.2.2 AFI sin rapport.

Rapporten til AFI (arbeidsforskningsinstituttet) av Sadeghi et al. (2023) som ble nevnt i innledningen, beskrives mer utfyllende her. Undersøkelsen hadde fokus på digitale tjenester i NAV og viste at flertallet av respondentene var tilfredse med NAV sine tjenester generelt og de digitale tjenestene generelt. De unges tillit til NAV og veileder var relativt høy. Flere ga imidlertid uttrykk for frustrasjon over lang responstid og at NAV bruker for lang tid til å svare på henvendelser fra de unge. (Sadhegi et al. 2023).

Et annet område svært mange av respondentene ga uttrykk for var at informasjonen fra NAV er mangelfull, ustrukturert og formidlet med ord og uttrykk som er vanskelig å forstå (Sadhegi et al. 2023, s. 2).

Det brukes ord og uttrykk som i den standardiserte informasjonen som de unge ikke forstår og at det er grunn til å tro at dette henger sammen med byråkratisk kompetanse (Sadhegi et.al 2023, s 9).

Det ble også i rapporten tilbakemeldt fra noen respondenter at det var ønskelig med flere fysiske møter og ikke bare oppfølging på digitale flater. Funnene tydet videre på at NAV i for liten grad tilpasser oppfølgingskanalen til de unges behov og ønsker. F. eks at de kun får oppfølging på digitale flater, selv om de har gitt uttrykk for at de har behov for fysiske møter (Sadhegi et al. 2023 s. 10).

Rapporten viste at mange unge har svak byråkratisk kompetanse, som eldre brukergrupper bedre forstår. Det blir anbefalt at NAV bør etterstrebe i større grad hvilke kanaler den enkelte unge bør få oppfølging gjennom. Ambisjonene i NAV sin kanalstrategi er at NAV skal møte brukerne i den kanalen de har behov for, og denne rapporten viser at det er en mangelfull individuell tilpasning av tjenester fra NAV. Ønsket oppfølgingskanal og faktisk oppfølgingskanal samsvarer ikke (Sadhegi et al. 2023).

NAV sin virksomhetsstrategi fram mot 2030 sier følgende; «Brukerne skal møtes utfra sin livssituasjon, behov for helhetlig og sammenhengende tjenester, og på den måten få det de har behov for. Det skal legges til rette for god samhandling mellom mennesker, NAV, og digitale løsninger» (nav.no).

AFI viser til noen svakheter ved rapporten. Det var lav responsrate på spørreundersøkelsen. Selv om utvalget var relativt representativt for populasjonen. var kvinner og personer med spesielt tilpasset innsats (tett oppfølging) overrepresentert i utvalget.

I tillegg var det grunn til å tro at det var en overrepresentasjon av personer som har fullført videregående skole og høyere utdanning. Denne rapporten er relevant å studie da den har søkelys på den yngste aldersgruppen i NAV (18-25 år) (Sadhegi et al. 2023).

Utvalgte i min studie er utfordringer med digitale løsninger for unge sett fra en veileder i NAV sitt perspektiv.

2.2.3 Proba sin rapport

Rapporten tomhandler primært digital søknad om sosialhjelp. Datainnsamlingen besto av dokumentstudier, intervjuer og case-undersøkelse ved fem NAV-kontor. Intervjuer ble gjennomført både med ledere, ansatte og brukere. I tillegg ble det foretatt en spørreundersøkelse til ansatte som jobber med sosiale tjenester (Proba 2022, s. 5).

Undersøkelsen viste at digital søknad er relativ enkel å fylle ut, men en del av brukerne har problemer med å legge ved nødvendig dokumentasjon. Utfordringene gjelder den tekniske løsningen særlig knyttet til vedlegg. En del veiledere opplever at de bruke mer tid på å forklare brukere hvordan digitale løsninger fungerer (Proba, 2022, s. 6).

De som ikke mestrer de digitale løsningene er særlig brukere med manglende digital kompetanse, manglende forvaltningsforståelse og/eller svake norsksferdigheter og svake lese- og skriveferdigheter. Noen mangler elektronisk ID.

Andre funn er at for noen er besøket på NAV-kontoret en viktig sosial betydning mens andre har ikke tillit til at den digitale søknaden kommer frem. Det kom også fram at det er stor ulikhet mellom kontorene når det gjelder praksis for veiledning i bruk av digital søknad. Mange veiledere formidler at de som ikke er digitale ofte får hjelp av familie og nettverk. Når det gjelder relasjonen mellom veileder og bruker, finner en i det store og hele, at bruk av digital søknad i liten grad har påvirket denne. De fleste veilederne sier imidlertid at kontakten oftere skjer over telefon enn tidligere (Proba , 2022, s. 7-8).

Rapporten til Proba har brukt flere metoder for innhenting av data. Fokus i rapporten har vært de digitale løsningene når det gjelder digitale søknader om sosialhjelp, og ikke NAV generelt. Rapporten har heller ikke undersøkt unge spesielt. Det er relevant for min oppgave å ta denne rapporten med i oppgaven da det omhandler utfordringer med digitale løsninger i NAV.

3 Metode

Dette kapittelet handler om valg av metode, innhenting av data og evaluering av metoden som er blitt benyttet i denne oppgaven.

Problemstillingen i denne oppgaven, er en beskrivende problemstilling, som defineres ved at spørsmålet begynner med «Hvordan». For å gå i dybden på problemstillingen ble det valgt kvalitativ metode ved å innhente data gjennom dybdeintervju. Det ble laget en intervjuguide som ble brukt til gjennomføring av intervjuene. Spørsmålene i intervjuguiden tok utgangspunkt i de tre barrierene; *digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og manglende/begrenset tilgang*.

3.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode har flere fordeler. Fordelene med kvalitativ metode er; åpenhet, nærhet, relevans, nyanserikdom og fleksibilitet. Ved å møte den som skal undersøkes, vil det bidra til en nærhet og åpne opp for informantens egne oppfatninger. Det legges lite føringer på svarene fra informanten da det ikke er svaralternativer. På denne måten er målet å få fram forståelsen av et fenomen eller situasjon, og data vil dermed ha høy relevans. Ved at kvalitative data er åpne, vil de også kunne være nyanserte. Informantene gir hver for seg sin unike forståelse av et forhold. Den kvalitative undersøkelsen gir også rom for fleksibilitet. (Jacobsen, 2015, s. 129-131).

Spørsmålene til informanten var åpne. Dette ga rom for variasjon i svarene. Informantene svarte utfyllende og hadde relevante svar på spørsmålene. Hver enkelt informant ga sin unike beskrivelse og forståelse. Metoden opplevdes også som fleksibel på den måten at det kunne justeres underveis. Intervjuguiden ble for eksempel justert noe, i og mellom intervjuene. Det ble også gjort justeringer ved gjennomføring av analyse av svarene til informanter, og noen små justeringer på forskningsspørsmålene.

Det finnes også ulemper ved kvalitativ metode. Den kan være ressurskrevende og kompleks. Inngående intervjuer kan ta lang tid og en kan derfor ende opp med at en velger seg ut få enheter/informanter. På grunn av få informanter kan en få problemer med representativiteten, som kan føre til at en får problemer med den eksterne gyldigheten. Informasjonen en får inn, kan være vanskelig å tolke. Data er komplekse og kan være krevende å systematisere og analysere. En fjerde ulempe er nærhet, som kan være at vi blir kjent med informanten, eller blir en del av det vi studerer. Da kan vi miste evnen til kritisk refleksjon. Undersøkelsen eller

undersøkeren kan skape spesielle resultater (undersøkelseeffekt). Problemene kan oppstå enten på grunn av at undersøkeren er for nær den som skal intervjues/observeres, og at dette kan påvirke selve undersøkelsen. (Jacobsen, 2015, s. 131-132). Hvordan jeg har forholdt meg til disse seks ulempene, vil jeg komme tilbake nærmere inn på under punkt 3.5; «Evaluering av metoden».

3.1.1 Case

I denne undersøkelsen ble det valgt casestudie for å gå i dybden på temaet digital sårbarhet, hos unge brukere av NAV. For å gå i dybden kunne det ikke være for mange informanter, men de måtte være eksperter på selve område som skulle undersøkes.

«Casestudier er intensive kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter. Hva som kjennetegner en god casestudie, reiser spørsmål om validitet og reliabilitet» (Andersen, 2013 s. 14).

Indre validitet regnes som casestudiets styrke. Ved ytre validitet, stiller casestudie svakere ved at det kun går i dybden av noen få enheter (Andersen, 2013).

3.2 Utvalg.

En nærmere definisjon av hva en undersøkelsesenhet er, er at den setter søkelys på en spesiell enhet. Det kan være mange forskjellige typer enheter, som kan avgrenses i tid og rom. Enhetene kan være på ulike nivå. På absolutte enheter (enkeltindivider) til kollektive enheter (en gruppe/organisasjon). (Jacobsen 2015). I denne oppgaven er enkeltindivid om er undersøkt.

For å finne informanter til intervjuene, brukte jeg nettverket mitt i NAV. Først henvendte jeg meg på telefon til ledere ved fire ulike kontor utenfor kommunen jeg selv arbeider i. Det ble så sendt en e-post med et kort informasjonsskriv til de ulike kontorene. Noen av kontorene takket ja til å stille som informanter til intervju.

Det var variasjon i utvalget ved at informantene arbeider ved tre ulike kontor i tre ulike kommuner. De tre kommunene har ganske likt innbyggertall. Den minste har ca 20 000 innbyggere, den største kommunen har litt under 40 000 innbyggere. Kontorene er ulikt organisert og med ulike åpningstider. Alle informantene arbeidet imidlertid i en ungdomsavdeling. De ansatte som ble intervjuet jobbet henholdsvis med ungdom/ unge fra 16-30 år, og ytelsen arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp. Informantene hadde ulik

fagbakgrunn, alder, erfaring, kompetanse og oppgaver. Det var både kvinner og menn som ble intervjuet.

Informantene i denne undersøkelsen regnes å være eksperter på fenomenet jeg skal undersøke. Jeg har med andre ord gjort et utvalg av populasjonen til å kunne besvare min problemstilling. Populasjonen vil i denne oppgaven være veiledere i NAV som arbeider med ungdom/unge. Utvalget kan dermed sies å være representativ.

Informantene i denne studien, kan defineres som nøkkelinformanter; «Nøkkelinformanter er et begrep som kan forstås som personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst. De kontaktes fordi de er ressurssterke innenfor sitt felt». (Andersen 2013 s. 120).

3.3 Intervjuene

Dataene jeg fikk i intervjuene kommer fra informantenes egne erfaringer, refleksjon og tenkning. Det at jeg selv hadde relevant faglig innsikt om temaet som skulle belyses i min studie, var en fordel i planleggingen av hvilke spørsmål jeg skulle stille.

Det var ingen av informantene som hadde lest spørsmålene på forhånd. På den måten ble det lagt til rette for mer intuitive svar fra informantene, som jeg anser som en fordel ved at svarene ikke er konstruert på forhånd, og dermed mer virkelighetsnære. Spørsmålene var åpne, og informantene kunne derfor svare ganske fritt. Samtidig fulgte jeg intervjuguiden, som gjorde at det ble en struktur på selve intervjuet som sørget for at jeg kom gjennom spørsmålene. Intervjuene varte i om lag 30-40 minutter. Det var en svært hyggelig erfaring å gjennomføre intervju. Informantene var positive og uttrykte at de opplevde temaet som svært relevant og viktig. Dette viste seg ved engasjement og at de sa de kunne kjenne seg igjen i tematikken. En av mine kollegaer ble intervjuet av meg, slik at jeg fikk teste spørsmålene og teknikken for lyd og transkribering.

3.4 Praktisk forhold

Jeg brukte Sikt sin mal for informasjon til informantene, samt samtykkeskjema. Og prosjektet ble meldt inn i programmet, Rette, ved Universitetet i Bergen.

Det ble avtalt tidspunkt for intervjuene direkte med informantene. Før intervjuene ble det sendt nærmere informasjon til de aktuelle informantene om prosjektet og hvordan oppbevaring av opplysninger ville bli lagret og slettet.

Det ble avtalt tidspunkt for intervjuene direkte med informantene og laget en plan gjennomføring på Teams.

Selve intervjuene ble gjennomført på Teams. Det ble tatt opp lyd/video og båndopptaker. Før selve opptaket startet, informerte jeg om praktiske forhold i forbindelse med intervjuet og hensikten med intervjuet. Jeg brukte transkriberingsprogram i Teams som transkriberte gjennom hele intervjuet. Etter intervjuene ble videoen slettet og transkribering lagret på en trygg plass på min personlige pc.

Datainnsamling er også blitt gjort ved å søke på nettsider om tema digitalt utenforskap, diverse rapporten, tidsskrifter og bøker.

3.5 Analyse

Analysen startet allerede i forbindelse med intervjuene ved at jeg noterte ned umiddelbare tanker og refleksjoner etter hvert intervju. Når alle intervjuene var gjennomført, noterte jeg ned de umiddelbare og foreløpige funn som hadde kommet fram i intervjuene.

Data fra intervjuene ble så strukturert og systematisert. Ganske umiddelbart etter hvert intervju, hørte jeg gjennom lydopptak for å sikre at transkriberingen var riktig.

Transkriberingen var gjort med en transkriberingsfunksjon i Teams, og tekstene ble skrevet ut for å gjennomgå dem, samtidig som jeg lyttet til lydopptakene. På den måten kunne jeg sjekke om transkriberingen inneholdt feil. Tekstene ble samtidig analysert ved at jeg noterte ned umiddelbare tanker/refleksjoner.

For å systematisere svarene fra intervjuene brukte jeg flere skjema. Et skjema for hver av de tre ulike digitale barrierene som ble valgt ut, som utgangspunkt for min intervjuguide.; *digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og manglende/begrenset tilgang*. Spørsmålene og svarene ble systematisk ført inn i skjemaene for de ulike barrierene med egen rubrikk for kommentarer og refleksjoner.

I struktureringen av data prøvde jeg også å identifisere like ord og uttrykk. Dette ga et bilde på at noe kunne være likt i svarene fra informantene. Et eget skjema ble brukt for å identifisere funn ved kategoriene; «alle informantene svarte», «flere informanter svarte» og «noen svarte». Svarene ble dermed ført inn i de ulike kategoriene utfra min fortolkning av svarene.

3.6 Evaluering av metoden

Metoden for innhenting av data vil ha konsekvenser for undersøkelsens gyldighet. Intern gyldighet betyr i hvilke grad beskrivelsen en undersøkelse gir, er sann eller virkelighetsnær, og om vi har dekning i data for konklusjonene knyttet til årsak og virkning. (Jacobsen, 2015, s.89).

I starten av dette kapittelet ble det nevnt at det kan være ulemper med kvalitativ metode. (Jacobsen 2015). Blant annet er metoden ressurskrevende en skal få på plass tilstrekkelig med informanter, og intervjuer kan ta lang tid.

Antall informanter ble derfor valgt å være begrenset på grunn av omfanget av oppgaven. Jeg vurderte det som å være tilstrekkelig med informanter for å kunne generalisere. I ettertid har det vist seg at antall informanter var tilstrekkelig, med tanke på funnene som ble gjort. I analysen var det noen variasjoner i svarene, men mye var også likt.

Det er mye å holde styr på ved gjennomføring av intervju. Spesielt når en får mye data og skal strukturere og systematisere dette. Å fortolke og analysere data er derfor krevende. Metoden er fleksibel, men det kan også føre til at en må ta mange valg underveis, fordi at en har den muligheten. Eksempelvis gjelder dette når en analyserer data og lager kategorier. En kan imidlertid ikke vær helt sikker på at informantene har beskrevet fenomenet vi undersøker på en «riktig» måte, men informantene i denne studien antas å være ekspert på område.

Faren ved at jeg har studert egen organisasjon, NAV, er at en kan bli en del av det som studeres. Det å ha et kritisk blikk under hele prosessen, er kanskje mer krevende når en kjenner til temaet. Samtidig er det også en fordel ved at en lettere kan sette seg inn i begreper og forståelsen til informant. Det at jeg er ansatt i en annen kommune, har vært en fordel for å kunne holde avstand til det jeg har studert. Samtidig kan informantene ha opptrådt partisk fordi vi begge jobber i NAV.

4 Funn og resultater

I dette kapittelet presenteres resultater og funn som jeg kom fram til i analysen, ved min fortolkning av svarene. For å få fram funnene brukes begrepene for de digitale barrierene; *digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og manglende/begrenset tilgang*.

Det første punktet omhandler digitalt utenforskap. Videre punktene med overskriftene; digital kompetanse, språk og forståelse, tilgang, konsekvenser, digitale søknader og andre funn.

4.1 Digitalt utenforskap

«Personer har ulike forutsetninger for digital deltakelse. Noen kan bruke digitale verktøy, men likevel ikke ta del i det offentlige tjenestetilbudet. Digitalt utenforskap innebærer manglende tilgang til eller mulighet til å bruke digitale tjenester som er nødvendige for å få innfridd sine rettigheter» (Digdir, 2023).

Begrepet, *digitalt utenforskap*, er blitt brukt innledningsvis i denne oppgaven. Det er interessant å se nærmere på hva informantene svarte på inngangsspørsmål til intervjuet; «Hva forbinder du med digitalt utenforskap?», for å få fram hva de umiddelbart tenkte om selve begrepet. Svarene til noen av informantene var ganske lange og innholdsrike og andre svar litt kortere. Kanskje hadde de ikke hørt om begrepet før, eller at de ikke hadde et forhold til betydningen av begrepet. I svarene finner en også flere funn.

På spørsmålet kom det fram ganske like, men også ulike svar. Tre av informantene svarte blant annet at det er «vanskelig å navigere seg». Eksempelvis svarte en av informantene:

«Fra et NAV perspektiv så ser jo en at systemene på NAV kan være svært vanskelig å både navigere og mestre hvis man ikke har en type veileder da som guider deg gjennom den første gangen du lærer deg det, så rett og slett hvordan du skal ta i bruk systemet»

En av de andre informantene beskriver det slik:

«...og så er det jo klart at det krever jo en viss digital forståelse av å NAVigere seg for eksempel på de digitale plattformene som vi bruker og som brukerne skal på en måte benytte seg av.»

En tredje informant svarte slik:

«De som har vanskeligheter med å navigere seg inne på nav.no, tenker jeg i første omgang»

Noen beskrev også at unge kan ha større problemer med å bruke de digitale løsningene enn de over 30 år. Den ene beskriver at det oppleves at de over 30 år benytter seg mer av den digitale aktivitetsplanen enn de under 30, og forklarer det slik:

«Og så har vi ungdommene som er superdigitale på sosiale medier, men de ser ikke behovet for å være digital på NAV, for de forstår ikke hvorfor den aktivitetsplanen er viktig, og da opplever jeg det også som et digitalt utenforskap, for de får jo ikke den oppfølgingen de på en måte har både krav og rett på, og som de kunne hatt nytte av»

Her kommer det fram at alder kan ha en betydning for forståelsen av hvordan NAV-systemet fungerer for. Det er manglende språk/og forståelse, i denne betydningen fortolket som manglende *byråkratisk kompetanse*. Alder har en betydning i seg selv for å forstå hensikten med bruken av at aktivitetsplan er viktig.

Mer kritisk er det som beskrives om at en ikke får det en har rett på, som dermed kan bli en konsekvens av manglende forståelse.

Selv om det kun var en av informantene som trakk fram dette aldersskille på denne måten, trakk en annen informant også fram et skille når det gjelder alder.

«Så er det jo sånn at hvis man er vokst opp uten tilgang til teknisk utstyr, så er det vanskelig å lære, og det ser vi jo både blant unge og gamle, men hovedsakelig blant unge. De vegrer seg litt mer for å ta i bruk digitale løsninger hvis de ikke har vært borti det før»

Igjen kommer det fram at alder kan spille en rolle når det gjelder digitale kompetanse. I sitatet kommer det fram at informanten tenker at det å vokse opp uten tilgang til tekniske løsninger kan føre til at en vegrer seg for å ta i bruk løsninger fortolket som, *lav digital kompetanse*.

Svarene kan tyde på at det å ikke ha digitale ferdigheter kan by på problemer. Selve spørsmålet, «Hva forbinder du med digitalt utenforskap?» var ikke konkretisert med å være ung bruker av NAV, eller bruker av NAV i det hele tatt. Men på bakgrunn av at informantene alle arbeider i ungdomsavdelinger ved sine respektive kontor, er det rimelig å tenke at de relaterer spørsmålet til de brukerne de følger opp. Dette er min fortolkning.

Det kommer i tillegg til at digitale løsningene er vanskelig å bruke, *lav digital kompetanse*, at språket er vanskelig å forstå, som kan tyde på begrenset *byråkratisk kompetanse*. I tillegg antydes det at på grunn av at en er ung, kan en ha større utfordringer med dette, enn de som er over 30 år. Og en kan risikere å ikke få det en har rett på, konsekvensene for manglende digital kompetanse og byråkratisk kompetanse.

4.2 Digital kompetanse

På spørsmål om hvilke digitale ferdigheter unge må ha for å komme i kontakt med NAV, svarte alle informantene at en først og fremst må ha utstyr og at de fleste har telefon. I tillegg må en kunne klare å logge seg på de digitale løsningene.

Alle informantene svarte også at de unge ofte må vises hvordan de skal logge seg på, første gangen, og at flere unge må få veiledning i de digitale løsningene underveis, men at mange lærer seg det etter hvert. Informantene trekker fram at de unge spesielt må veiledes i forbindelse med at en skal registrere seg som arbeidssøker, sende meldekort, gå inn på aktivitetsplanen og å søke sosialhjelp. Dette tyder på at de unge mangler digital kompetanse og kan også tyde på at de mangler *byråkratisk kompetanse* informanter svarte også at fordi ungdom ikke er vokst opp med internett, så får de en utfordringer med å bruke nettsidene til NAV, en mangler altså erfaring, som kan indikere *lav digital kompetanse* Informantene svarte på denne måten:

« Men det er jo ikke den mest brukervennlige siden , hvis du er ungdom, det merker vi ved at de som hovedsakelig bruker apper gjennom ungdomstiden. De forstår ikke nettsider like godt på samme måte med det å navigere menyer og disse tingene. Det er veldig utfordrende. Vi får ofte spørsmål om hvordan finner jeg denne siden ? ...».

Det kommer fram at digitale ferdigheter er nødvendig for å kunne bruke nettsiden, og at ungdom trenger veiledning i bruken første gang. Utfordringen kan identifiseres som manglende *digital kompetanse* og at en i seg selv er ungdom.

4.3 Språk- og forståelse

På spørsmål om hvordan ansatte tenker det er å finne fram til informasjon på NAV.no, svarte de ulike informantene med disse beskrivelsene: «*kaotisk*», «*forvirrende*», «*ufattelig mye informasjon*», «*kronglete*», «*i NAV ligger ting veldig begravd*», «*en må ha egen NAV-grad*».

En av informantene sa det på denne måten; «*jeg sliter med det selv*».

En av de andre informantene sa det på en mer utfyllende måte:

« ... det er ekstremt mye informasjon og det som det er ekstremt mye informasjon om, gjelder hver eneste ting»

I svarene fra informantene kommer det tydelig fram at dersom en skal finne informasjonen på nav.no er dette svært vanskelig. Informantene måtte ofte veilede de unge i finne fram. Det tyder på at de mangler, *digital kompetanse*.

Noen svarte at for å bistå unge i å finne fram, ba de dem bruke søkefeltet i løsningen. Andre sa at de sendte lenker til eller ba dem bruke google isteden.

Om påstanden; «språket i selvbetjeningsløsningene kan være vanskelig å forstå», svarte en informant dette:

«Ja, det er jo mange ord som er ganske NAV`sk som ikke nødvendigvis er så forståelig»

En av informantene beskrev også språket i NAV som et «stammespråk».

«...men vårt faglige språk altså, det er «stammespråket» som vi har i NAV. Det er jo delvis viktig utad fordi ting heter spesifikke ting. Ja altså dagpenger og arbeidsavklaringspenger er jo to forskjellige ting, og det er to forskjellige rettigheter...»

Her kommer det igjen fram at både å finne fram til riktig side på NAV.no og å forstå språket på nettsidene til NAV er vanskelig. Det er mye informasjon, vanskelig å finne fram, på grunn av manglende *digitale kompetanse* og *byråkratiske kompetanse*.

4.4 Tilgang

Alle informantene svarte at de fleste har bank-id og telefon. De som ikke har bank-id, kan være brukere med helseutfordringer (rus, psykiatri), brukere med utenlandsk opprinnelse og noen ganger ungdom.

I noen situasjoner må de unge likevel ha hjelp av familie til å skaffe seg bank-id. Et eksempel fra informant 3:

«Ringte faren hans og ga ham instruksjoner på hvordan han kunne hjelpe sønnen sin å få bank-id tilbake»

En utfordring noen av informantene trakk fram i forbindelse med å kontakte foreldre, er at en trenger samtykke /fullmakt fra bruker til å ta denne kontakten.

I noen tilfeller kan det ha betydning at en ikke har bank-id og dermed ikke får søkt arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp digitalt. Alle kontorene hadde tilgjengelig utstyr i sitt publikumsmottak, men ulike åpningstider. Dersom en har behov for hjelp til å få levert en søknad og ikke har utstyr, kunne en komme innom NAV-kontoret i åpningstiden og få hjelp. Eventuelt kontakte sin veileder for å få hjelp på telefon eller ved fysiske møter.

De fleste har bank-id. De som ikke har det er de med helseutfordringer, utenlandsk opprinnelse.

4.5 Konsekvenser

Et av spørsmålene som informantene ble stilt, var i hvilken grad de opplever at noen ikke får den hjelpen de har rett på, fordi de ikke er digitale. Alle informantene svarte at det kunne ha negative konsekvenser. Som for eksempel at de som ikke er digitale er vanskeligere å kommunisere med da de ikke er tilgjengelige. Eller at det kan ta lenger tid å få avklart en sak

En informant beskrev det slik

«Jeg tenker alle får den hjelpe de har rett på, men for enkelte så er det mer tungvint fordi de ikke er digitale, og det tar kanskje litt lenger tid for de ikke digitale.»

Det kommer fram at for de som ikke er digitale, kan det være vanskeligere og ta lenger tid med å få hjelp. Det kom også fram fra to av informantene at for noen kan det ha ganske store konsekvenser ved å ikke være digital. En kan «falle ut av systemet» dersom NAV ikke får tak i bruker og en kan dermed kan gå glipp av en ytelse.

To av informantene beskrev dette. Den ene svarte på denne måten:

«Det kan være at de ikke får hjelp de som ikke er digitale. De kan jo gå glipp av en ytelse, og hvis det er folk som har utfordringer ...».

Det kan altså få konsekvenser det å ikke være digital. Den alvorligste konsekvensen er at en ikke får de rettighetene de har krav på.

4.6 Digitale søknader

Når det gjelder de digitale selvhjelps løsningene ved søknad om sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger, kom det tydelig fram at det digitalt er lettere å søke om

arbeidsavklaringspenger sammenlignet med å søke sosialhjelp. Informantene har imidlertid svart at de opplever at den digitale løsningen for å legge ved dokumentasjon ved søknad om sosialhjelp, er vanskelig. En av informantene beskrev det slik:

«Aap-søknad synes jeg er blitt veldig enkel og grei.....jeg opplever litt mer utfordringer når det gjelder søknad om sosialstønad. I hvert fall for dem som jeg har hjulpet...det er mye dokumentasjon som skal inn, og det er gjerne ikke tydelig hvilken dokumentasjon som skal inn»

Dette tyder på at det er lettere å søke arbeidsavklaringspenger enn det er å søke sosialhjelp, hvis du skal legge ved dokumentasjon.

En av informantene svarte imidlertid at de bruker mye tid på å veilede unge i de digitale selvhjelps løsningene også ved søknad om arbeidsavklaringspenger:

«De gangene jeg har sittet med folk og hjulpet dem å søke for eksempel aap, så synes jeg at søknadsskjemaet, altså selve skjemaet er veldig fint. Det klarer vi fint å finne ut av. Men det å finne veien inn der, er på en måte, kanskje den krevende jobben»

Å søke digitalt om sosialhjelp er vanskeligere enn å søke om arbeidsavklaringspenger dersom en må å levere dokumentasjon. Selv om skjemaet for aap i seg selv er lett å fylle ut, så er nødvendigvis ikke like lett å finne det.

4.7 Andre funn

Det kom fram i flere av svarene at alder kunne ha en betydning for de digitale ferdighetene og forvaltningsforståelse.

Informantene svarte at de bruker mye tid på veiledning i de digitale løsningene.

Det kom også fram at fordi de unge ikke forstår hvorfor de skal benytte seg av de digitale løsningene, kan ha lav tillit til systemet.

Noen nevnte også allerede tidlig i intervjuet at det trengs nye digitale løsninger for unge. Som for eksempel funksjoner som app eller hjelpevideoer.

Informantene opplever at de fleste ungdom og unge er digitale og er opptatt av å få kontakt med sine brukere.

Hovedfunnene er at de unge mangler tilstrekkelig med digital kompetanse og byråkratisk kompetanse for å kunne benytte seg av de digitale selvhjelps løsningene i NAV, og for å finne

fram på NAV sine nettsider nav.no Veilederne bruker mye tid på å hjelpe ungdom til lære å bruke de digitale løsningene.

En kan dermed risikere å ikke få den hjelpen en har rett på som konsekvens.

Selvhjelpsløsningene for søknad om sosialhjelp er vanskeligere å bruke sammenlignet med å søke om arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder spesielt dersom en må legge ved dokumentasjon til søknad om sosialhjelp. Imidlertid må veilederne hjelpe de unge i å finne fram til skjemaet om søknad om arbeidsavklaringspenger på grunn av manglende digital og byråkratisk kompetanse.

Alder har også vist seg å ha en betydning for om en klarer å bruke de digitale selvhjelpsløsningene og å finne fram informasjon på nav.no

5 Diskusjon

Funnene som ble presentert i forrige kapittel, diskuteres videre i dette kapitlet.

Utgangspunktet for diskusjonen er å sammenligne mine funn med andres funn i tidligere forskning og teori, med utgangspunkt i forskningsspørsmålene.

Først drøftes dette med utgangspunkt i forskningsspørsmål 1, under punktet, erfaringer om barrierer (5.1).

Med utgangspunkt i forskningsspørsmål 2, sammenlignes mine funn opp mot andres funn i tidligere forskning, under punktet, konsekvenser av digitale løsninger (punkt 5.2).

Til slutt diskuteres mine funn opp mot andres funn i tidligere forskning med utgangspunkt i forskningsspørsmål 3, under overskriften, konsekvenser av digitale løsninger (punkt 5.3).

For å belyse problemstillingen i denne drøftingen, hentes den fram igjen her:

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er:

«Hvordan forholder veiledere i NAV seg til digitalt utenforskap hos unge (16-30 år), som søker eller har ytelsen, arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp».

Hovedspørsmålet besvares videre gjennom følgende underspørsmål:

- 1) *Hvilke erfaringer har veiledere med digitale barrierer, for unge brukere av NAV?*
- 2) *Hva beskriver veiledere kan være konsekvenser av digitale løsninger i NAV, i oppfølgingen av de unge?*
- 3) *Hvor godt fungerer de digitale løsningene for søknader om arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp?*

Hovedfunnene er at de unge mangler tilstrekkelig med digital kompetanse og byråkratisk kompetanse for å kunne benytte seg av de digitale selvhjelps løsningene i NAV, og for å finne fram på nav sine nettsider nav.no. Veilederne bruker mye tid på å hjelpe ungdom til lære å bruke de digitale løsningene. En kan dermed risikere å ikke få den hjelpen en har rett på, som konsekvens.

Selvhjelps løsningene for søknad om sosialhjelp er vanskeligere å bruke sammenlignet med å søke om arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder spesielt dersom en må legge ved

dokumentasjon til søknad om sosialhjelp. Imidlertid må veilederne hjelpe de unge i å finne fram til skjemaet om søknad om arbeidsavklaringspenger, på grunn av manglende digital og byråkratisk kompetanse.

Alder har også vist seg å ha en betydning for om en klarer å bruke de digitale selvhjelps løsningene og å finne fram informasjon på nav.no

5.1 Erfaringer om barrierer

Under dette punktet vil jeg sammenligne mine funn og andres funn i forskningen presentert i kapittel 2 opp mot forskningsspørsmål 1:

«Hvilke erfaringer har veiledere med digitale barrierer, for unge brukere av NAV?».

Funnene i denne oppgaven viser at ungdom spesielt har lav digital kompetanse og lav byråkratisk kompetanse. Dette kjenner en igjen fra alle de tre rapportene nevnt i kapittel 2. I SINTEF sin rapport, som identifiserte de digitale barrierene, ble digital kompetanse og byråkratisk kompetanse brukt som begrep på to ulike digitale barrierer. Jo flere digitale barrierer en bruker opplever, jo mer digital sårbar er en i møte med digitale selvbetjeningsløsninger i NAV. Som igjen kan føre til at en havner i digitalt utenforskap. (Midtgård et al. 2022).

Begrepene finner en også igjen i funnene til AFI, særlig begrepet byråkratisk kompetanse. Svært mange av respondentene sa at informasjonen fra NAV er mangelfull, ustrukturert og formidlet med ord og uttrykk som er vanskelig å forstå (Sadhegi et al. 2023, s.2). I Proba sin rapport kommer det også fram at de som ikke mestrer de digitale løsningene er særlig brukere med manglende digital kompetanse og manglende forvaltningsforståelse (byråkratisk kompetanse) (Proba, 2022). Selv om de ikke studerte ungdom/unge spesielt, og primært kun undersøkte utfordringer ved søknad om sosialhjelp, kan en likevel si at det er sammenfallende funn da denne oppgaven også studerte de som søker sosialhjelp digitalt.

De sammenfallende funnene antyder at de digitale selvbetjeningsløsningene i NAV og det byråkratiske språket er til hinder for å kunne hjelpe de unge brukerne. Hvilke betydning har dette for brukerne og veilederne?

Brukerne som i utgangspunktet kan være i en sårbar livssituasjon, kan risikere å få det enda vanskeligere. De er avhengig av å få kontakt med veiledere ved NAV kontor. En forutsetning for dette er at NAV kontoret er åpent og tilgjengelig. Noen vil også kanskje heller få hjelp fra en venn eller noen i familien.

Det kommer fram i denne oppgaven at på grunn av alder kan en få problemer både med å bruke de digitale selvhjelpsøsningene, men også å skaffe seg informasjon om hva en har rett på eller hvem en skal kontakte. Dette viste også funn i rapporten til AFI (Sadhegi et al. 2023). Kan dette føre til at de unge får eller har mindre tillit til NAV? Ved at de for eksempelvis ikke orker å ta kontakt med NAV, gir opp, går uten arbeid eller ikke er under utdanning? Og hva med veilederne selv? I funnene i denne studien og i rapportene, kommer det fram at veiledere bruker mye tid på å hjelpe de unge med å mestre å bruke de digitale løsninger. Målet er jo å få ungdom ut i skole og jobb? Dersom unge ikke kommer ut i jobb eller skole, kan problemer hope seg opp i framtiden med manglende arbeidskraft. Ingenting tyder på at det vil være mindre behov for arbeidskraft framover, med økende befolkning i den eldre aldersgruppen. Hvordan skal myndighetene sikre at vi har tilstrekkelig med arbeidskraft i framtiden?

En annen utfordring, som en med jevne mellomrom kan lese i medier, er at det er mange av de unge som sliter med sin psykiske helse, men at det finnes begrensede tilbud om hjelp. Det blir meldt av helsepersonell at det stadig blir flere unge som henvender seg for å få hjelp, for sine psykiske vansker. Hvordan myndighetene kan sørge for at det er tilstrekkelig med tilbud, er opp til myndighetenes prioriteringer. Å sikre at unge tar utdanning og er i arbeid kan i seg selv forebygge psykiske plager, og samtidig bidra til at en har tilstrekkelig arbeidskraft i framtiden.

I denne oppgavens kapittel 2, under teori 2.1, er Lips (2020) sin teori om «digital government» beskrevet nærmere. Hun påpekte i sin framstilling av teorien at myndighetene alltid vil prøve å være nyskapende, og på den måten utnytter myndigheten den teknologiske utviklingen. Selv om introduksjon av nye teknologiske løsninger er komplekse, ønsker myndighetene å realisere reformer og samtidig ønsker de å bidra til nye former for offentlig engasjement. Dette kan by på problemer (Lips, 2020).

I innføring av offentlige digitale løsninger, vil alltid faren være at noen innbyggere ikke klarer å bruke dem. Men det er ikke vanskelig å forstå at myndighetene ønsker å innføre endringer som henger med i den teknologiske utviklingen og kan bidra til effektivitet og kostnadsbesparelser. Problemet er at ved innføring av de offentlige digitale løsningene, er det som oftest mest sårbare innbyggerne det går utover.

Teorien om bakkebyråkrati (Lipsky 19080) handler om at de individuelle beslutningene som bakkebyråkrater tar, bidrar til å forme politikken. Lipsky argumenterte også for at en må bruke skjønn for å kunne sikre innbyggerne den hjelpen de har rett på. Bovnes og Zouridis viser til at ved innføringen av datamaskiner gikk bakkebyråkrati over til å være

skjermbyråkrati i en kort periode. Dette beskrives med at ansattes arbeid og beslutninger var avhengig av å ha kontakt med datamaskiner (Bovens & Zouridis, 2002).

Identifisere veilederne i NAV seg som bakkebyråkrater eller skjermbyråkrater? Det kommer fram i funnene i denne oppgaven at veiledere har en del kontakt med sine brukere. Har de imidlertid handlingsrom for bruk av skjønn? Om innføring av digitale løsninger i NAV har medført at veilederne ikke lenger betegnes å være bakkebyråkrater, kan kanskje utforskes nærmere. I denne oppgaven kom det ikke fram som en utfordring veilederne nevnte. Motsatt viste det at de gjerne ville hjelpe de unge, og gjerne med kreative og ikke -standardiserte løsninger. Dette i seg selv vil jeg påstå ikke støtter teorien om systembyråkrati Bovens og Zouridis (2002). De argumenterte for at offentlig sektor har endret seg til å være systembyråkratier ved at de ikke lenger har kontakt med innbyggerne. For NAV sine veiledere i denne studien stemmer ikke dette. Veilederne har direkte kontakt med brukerne.

Bovens og Zouridis (2002) mente også at systemdesignere og it-eksperter har fått større makt ved at de designer de digitale løsningene, og at de på den måten påvirker den praktiske politikken.

Selv om teoriene er noen år gamle, er de likevel relevant for diskusjoner omkring innføring av digitale reformer i dag, og myndighetenes forhold til sine innbyggere, og hvem som faktisk bestemmer valg av politikk.

Så hvilke muligheter finnes for å begrense digitalt utenforskap hos unge? Under intervjuene kom det fram at det er behov for andre digitale løsninger i NAV for de unge. Dette kom også fram i AFI sin rapport ved at de anbefaler NAV å etablere «Ung i NAV» sider på nav.no. I tillegg anbefales det at NAV i større grad bør ha som mål å legge til rette for at unge får oppfølging i den kanalen, digital oppfølging eller oppfølging på andre måter ved f.eks fysiske møter, som de unge ønsker og har behov for. «Ungdomsgarantien» i NAV, kort beskrevet i kapittel 1, har som mål å skal få god og tett oppfølging, så lenge det er nødvendig (nav.no).

Proba sin rapport sier også noe om anbefalinger til NAV, om at det er behov for systematisk erfaringsinnhenting fra veilederne som jobber i løsningen i dag. At veilederne har et godt overblikk over hva ulike brukergrupper sliter med, og at inntrykket er at veilederne i liten grad blir spurt om sine erfaringer med løsningen (Proba, 2022. s 8).

Enn så lenge bør veilederne gjøre så godt de kan ved å fortsette med å prøve å få kontakt med de unge som ikke er digitale ved å invitere dem inn på møte, eller oppsøke unge på andre

arenaer. Samtidig er det viktig at veiledere får fram dette, derav er forskning på temaet fortsatt nødvendig og viktig framover.

Myndighetene bør være klar over utfordringene ved at også unge også kan være ikke-digital i møte med NAV. Det rapporteres tall fra Digdir (Digitaliseringsdirektoratet) kontinuerlig, om tilstanden i befolkningen vedrørende digital kompetanse og faren for digitalt utenforskap for ulike grupper i samfunnet.

Som enkelte veiledere foreslo i intervjuene å innføre apper og andre funksjoner tilpasset unge i møte med NAV. En foreslo også at det kunne være nyttig med opplæring i skolen om hvordan en kan forstå det byråkratiske systemet og språket.

Det kom fram i denne oppgaven at alder kan være en barriere i seg selv i møte med digitale løsninger i NAV. Dette anbefales i framtiden å utforske nærmere slik at en kan forebygge og legge til rette for egne løsninger for unge i NAV.

Myndighetene bør også sørge for at systemutviklere/IT-eksperter tar med seg unge eller ansatte som har kjennskap til eventuelle utfordringer med digitale løsninger i utvikling av eventuelle nye digitale løsninger i NAV.

Som svar på forskningsspørsmål 1, finner en at veiledere har mange ulike erfaringer om digitale barrierer for unge. Særlig når det gjelder digital kompetanse og byråkratisk kompetanse. I drøftingen over, har mine funn og funn i tidligere forskning blitt sammenlignet. Sammen med drøfting opp mot teori kommer det fram at de unge i NAV har særlig utfordringer med *lav digital kompetanse og manglende byråkratisk kompetanse*.

5.2 Konsekvenser av digitale løsninger

Det andre forskningsspørsmålet er: «*Hva beskriver veilederne kan være konsekvenser av digitale løsninger i NAV, i oppfølging av de unge*».

Funnene i denne oppgaven tyder på at fordi unge har problemer med de digitale selvhjelps løsningene (*digital kompetanse og byråkratisk kompetanse*) kan en konsekvens være at en ikke får det som en har rett på. Dette kommer også fram i forskningsrapportene til AFI og Proba. SINTEF sin rapport konkluderte med at å ikke mestre digitale selvhjelps løsninger kan ha både økonomiske, helse relaterte og juridiske konsekvenser for brukerne» (Midtgård et al. 2022, s 1).

AFI sin rapport antyder at fordi unge i NAV ikke mestrer de digitale løsningene, anbefales NAV å etterstrebe å tilpasse måten unge skal få oppfølging på (Sadhegi et al. 2023).

Proba antyder i sine konklusjoner at det er behov for systematisk erfaringsinnhenting fra veilederne som jobber i løsningen i dag (Proba, 2022).

Funnene er dermed sammenfallende og en kan med ganske stor sikkerhet si at det å være ung bruker i NAV og ikke mestrer de digitale selvhjelps løsningene, kan ha store konsekvenser på mange måter. For den unge kan det ende med at en ikke får penger til det en trenger, en kan havne i en fattigdomsfelle og gå utover den psykiske helsen. Et større og en like alvorlig konsekvens er at en ikke får det en har rett på etter loven. Innledningsvis, i kapittel 1, ble det vist til NAV sin veiledningsplikt. At veilederne gir veiledning til dem de er i kontakt med, har en i denne oppgaven fått bekreftet. Derimot er jeg usikker om loven dekker det ansvaret NAV har, for å ivareta de som ikke er digitale på grunn av lav digital kompetanse.

Problemstillingen om NAV sitt ansvar for de som ikke er digitale kan diskuteres nærmere opp mot lovverk. Den diskusjonen overlater jeg til juridiske eksperter, men trekker fram her at det kan være en problemstilling som er interessant å se nærmere på.

5.3 Digitale søknadsløsninger

Det tredje forskningsspørsmålet er: *Hvor godt fungerer de digitale løsningene for søknader om arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp?*

Funnene knyttet opp mot dette forskningsspørsmålet er at det er enkelt å søke om arbeidsavklaringspenger sammenlignet med å søke sosialhjelp. Dette gjelder dersom en må legge ved dokumentasjon til søknad om sosialhjelp.

Imidlertid må veilederne hjelpe de unge i å finne fram til skjemaet om søknad om arbeidsavklaringspenger på grunn av manglende digital kompetanse og byråkratisk kompetanse. Dette funnet er relevant for diskusjonen under punkt 5.1.

En finner de samme resultatene igjen, som gjelder digitale søknad om sosialhjelp, i rapporten til Proba (2022) om erfaringene etter innføring av digitale søknader om sosialhjelp.

Det er altså sammenfallende funn.

De som søker sosialhjelp, søker fordi det ikke er andre muligheter for inntekt. En kan anta at mange av de brukerne som søker sosialhjelp dermed opplever ulike og kanskje flere digitale

barrierer enn andre. Ved digitale barrierer menes de ulike barrierene identifisert og beskrevet i SINTEF sin rapport (Midtgård et al.2022).

En kan derfor stille spørsmål ved hvor effektive løsningene faktisk er, og hvilke konsekvenser det kan ha dersom en ikke klarer å legge ved nødvendig dokumentasjon til søknad.

Konsekvenser av ikke mestre de digitale selvhjelpsløsningene er diskutert både under punkt 5.1 og 5.2.

Hvor effektive er faktisk løsningene når de teknisk ikke er god nok for de som skal bruke de. Og hvor effektivt blir det for veilederne som skal saksbehandle?

Lips (2024) bruker begrepet «digital transformasjon» i offentlig sektor. Den digitale transformasjonen i offentlig sektor kan være effektiv og kostnadsbesparende.

Det kan tolkes som om at den digitale søknaden om sosialhjelp ikke er effektiv nok hverken for de unge brukerne eller for de som skal saksbehandle. Det anbefales at NAV og myndigheter arbeider for at de tekniske løsningene kan forbedres. I mellomtiden bør veiledere og NAV kontor være oppmerksomme på denne utfordringen og være tilgjengelige for brukerne ved å gi veiledning på de digitale selvhjelpsløsningene.

6 KONKLUSJON

Målet med denne oppgaven har vært å få innsikt og ny kunnskap om temaet digitalt utenforskap for unge brukere i NAV, og hvordan veiledere i NAV møter disse utfordringene

Problemstillingen i oppgaven:

«Hvordan forholder veiledere i NAV seg til digitalt utenforskap hos unge (16-30 år), som søker eller har ytelsen arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp».

Dette har jeg prøvd å få svar på ved å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse, og belyse problemstillingen gjennom aktuell teori og forskning.

Oppgavens omfang har satt begrensninger for å se nærmere på flere rapporter, artikler og undersøkelser om temaet digitalt utenforskap for unge. I Oppgaven har jeg ikke innhentet data fra brukere, men undersøkt hva veiledere i NAV har erfart.

Funnene i denne oppgaven gir kun et utsnitt av tema om digitalt utenforskap. I oppgaven har jeg fokusert på hvilke erfaringer veiledere i NAV har knyttet til unge sine digitale barrierer. Drøftingene i forrige kapittel tyder på at veiledere opplever at de digitale selvhjelpsløsningene i NAV i for liten grad er tilpasset unge brukere, særlig på grunn av manglende digital kompetanse og lav byråkratisk kompetanse. Videre tyder erfaringene fra veiledere på at unge trenger hjelp til å navigere, for å benytte de digitale tjenestene.

Konsekvensene av manglende digital kompetanse og byråkratisk kompetanse for de unge brukerne kan være store og alvorlige. Det kan føre til at brukere ikke får de tjenestene de har krav på, eller går glipp av ytelse de har rett på.

Det som er kommet fram i denne oppgaven, sett fra veiledere i NAV sitt perspektiv er at de unge kan ha særlige utfordringer med digital kompetanse og byråkratisk kompetanse. Framover bør det derfor forskes mer på digitalt utenforskap for unge i bruken av offentlige digitale selvhjelpsløsninger.

På bakgrunn av funnene i denne oppgaven mener jeg at det kan være grunnlag for mer forskning knyttet til digitalt utenforskap generelt og blant unge spesielt. NAV benyttes av alle og alle har rett på hjelp uansett forutsetninger.

Litteraturliste:

- Andersen, Svein S. (2013). Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology transforming administrative discretion and constitutional control. *Public administration review*. Vol. 62, No.2. s. 174-184. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00168>
- Bjønnnes, A.M. & Midtbø, T. & Størset, H. & Ulven, C.H. /Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. HK-dir. (2021). *Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse. Med ekstra blick på seniorer og ikke-sysselsatte*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Kompetanse Norge. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/befolkningens-digitale-kompetanse-og-deltakelse-2021>
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (2023). *Rikets tilstand. Digitalt utenforskap*. «Kor mange opplever digitalt utenforskap? Digdir.no. <https://www.digdir.no/rikets-digitale-tilstand/tema-digitalt-utanforskap/3568>
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-2022 -12-20-115) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Lov om sosial tjenester i arbeids-og velferdsforvaltningen (2009). (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Jacobsen, D.I (2015) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2022). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (4. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Lips, M. (2020). Digital Government. Managing Public Sector Reform in det Digital Era. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York.

- Lips, M (2024). «Digital transformation in the public sector», i
Verhoest, K. & Hammerschmid, G. & Rykkja, L.H. & Klijn, E.H. (red.). *Collaboration for Digital transformation*. (s. 13-30). Edward Elgar Publishing.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation. New York.
- Midtgård, T.M. & Sand, K. & Hilland, G.H & Ose, S. O. /SINTEF (2022) . *Digital ekskludering i Nav Hvem, når, hvorfor?*. (i98232022:00591). SINTEF AS.
- NAV. (2024). *NAV's samfunnsoppdrag og oppgaver*. <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn>
- NAV. (2024). *Ny ungdomsgaranti i NAV. Hva er ungdomsgarantien?*
<https://www.nav.no/samarbeidspartner/ungdomsgaranti>
- NAV. (2024). *nav 2023 Virksomhetsstrategi*.
https://www.nav.no/_/attachment/download/92a5adc0-36a0-4337-8c94-c3e4d8a3ef02:76a7053d878680c420818a873c3f16fd9d25cb31/NAV%202030_virksohmetsstrategi.pdf
- Proba. (2022). *Digisos-muligheter og begrensninger ved digitalisering av sosiale tjenester*. (nr. 2022-10, Prosjekt nr 19033). Proba samfunnsanalyse.
- Rambøll Management Consulting. (2022). *IT i praksis 2022. Status for digitalisering i norsk offentlig sektor*.
https://www.digdir.no/sites/sogn/files/2023-08/IT_i_praksis_2022.pdf
- Sadeghi, T. & Egeland, C. & Landsverk, A.H. /AFI (2023) /*Unge med oppfølgingsbehov : Opplevelser av samhandling med NAV*. (AFI-rapport 2023:6). Arbeidsforskningsinstituttet AFI. OsloMet-Storbyuniversitetet.

Vil du delta i forskningsprosjektet: «Digital sårbarhet blant unge voksne i møte med det digitale Nav. Hvordan kan ansatte håndtere utfordringene? «.

Dette er et spørsmål til deg om du vil delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å få innsikt i hvordan ansatte ved Nav som arbeider med unge (18-30 år) , opplever å kunne hjelpe de som er digitalt sårbare eller ikke digitale. I dette skrevet får du informasjon om målene med prosjektet og hva deltakelsen innebærer for deg.

Formål

Forskningen utgjør en masteroppgave i masterprogrammet; Executive master i kommunal ledelse ved Universitetet i Bergen.

Formålet med prosjektet er å få en større innsikt i rammene som ansatte har i Nav, i forbindelse med å skulle hjelpe og følge opp unge digitalt. Ved kvalitative intervjuer med ansatte ved ulike Nav kontor som arbeider med oppfølging av unge, er målet å få en dypere innsikt om temaet, digitalt utenforskap for unge brukere av Nav.

Problemstillingen i prosjektet er :

«Hvordan håndterer/forholder veiledere i Nav seg til digitalt utenforskap hos unge (18-30 år). Som søker eller har ytelsen arbeidsavklaringspenger og/eller sosialhjelp».

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du/dere får denne forespørselen fordi du/dere jobber ved et Nav kontor i en avdeling som følger opp unge brukere. Hovedsakelig unge som har arbeidsavklaringspenger med ytelsen arbeidsavklaringspenger og/eller sosialhjelp. Din avdelingsleder/leder har godkjent/videreformidlet henvendelsen til deg, og gitt dine kontaktopplysninger på arbeidssted. Deres/dine erfaringer i arbeidet med oppfølging av unge brukere er viktig for å kunne få kunnskap om eventuelle utfordringer ansatte opplever i møte med å skulle hjelpe unge brukere av Nav, digitalt.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen ved det juridiske fakultet er ansvarlig for personopplysningene som behandles i prosjektet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta, innebærer det at du deltar i et intervju som varer i ca 45-60 minutter.

Spørsmålene i intervjuet skal belyse prosjektets problemstilling.
Det vil bli tatt lydopptak (ev. video v/Teams) og notater under intervjuet.

I prosjektet vil jeg ha tilgang til enkelte personopplysninger, men det vil ikke bli spurt om personopplysninger utover navn, stilling, arbeidssted og utdanning,

(Personopplysninger har en ganske vid definisjon: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/>)

Ditt personvern og hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger.

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler personopplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Kun prosjektleder Kathrine Lygre Egeland vil ha tilgang til personopplysninger.

Uvedkommende får ikke tilgang til prosjektopplysninger. Dine opplysninger lagres på en datamaskin med adgangsbegrensninger og alle personopplysninger anonymiseres når intervjuene transkriberes. I rapporten som blir skrevet fra prosjektet vil det ikke være mulig å identifisere deg som person, eller din arbeidsplass.

Prosjektet avsluttes etter planen senest 13.08.24.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke, jf. personopplysningsloven art. 6 nr. 1 bokstav a.

På oppdrag fra Institutt for politikk og forvaltning har Rette vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

- å be om innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende,
- å få slettet personopplysninger om deg,
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Personopplysninger blir slettet når prosjektet er avsluttet/oppgaven er godkjent senest den 13.08 2024. Da vil alle lagrede opplysninger (lydopptak, transkripsjon, papirnotater o.l.) slettes. De skal ikke arkiveres – ingen vil dermed ha tilgang til dem etter prosjektslutt, hverken i åpen eller anonymisert form.

Spørsmål

Hvis du har spørsmål eller vil utøve dine rettigheter, ta kontakt med:

- Kathrine Lygre Egeland. e-post: kathrine.egeland@nav.no
- Institutt for politikk og forvaltning ved prosjektansvarlig (veileder) Lise H. Rykkja, e-post: lise.rykkja@uib.no
- Vårt personvernombud ved Universitetet i Bergen er: Janecke Helene Veim . Tel: 55 58 20 29/93 03 07 21. Janecke.Veim@uib.no.

Med vennlig hilsen

Kathrine Lygre Egeland
Masterstudent ved Universitetet i Bergen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Digital sårbarhet blant unge voksne i møte med det digitale Nav. Hvordan kan ansatte håndtere utfordringene?*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at mine intervjusvar kan benyttes i masteroppgaven
- at opplysninger om min organisasjonstilhørighet kan publiseres

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

Sted og dato:

Navn:

Mål:

Hvordan forholder veiledere i NAV seg til digitalt utenforskap hos unge mellom 18-30 år. Er det variasjoner mellom ytelsene arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp? Og eller variasjoner mellom veiledere/kontor?

Problemstilling:

Hvordan forholder veiledere seg i NAV til digitalt utenforskap hos unge (18-30 år) som søker eller har stønad arbeidsavklaringspenger og/ eller sosialhjelp?

INTERVJUGUIDE

*Gjennomføre individuelle intervju med veiledere. Fysisk eller digitalt på Teams.

Intervju med 4-6 veiledere i Nav.

Ungdomsavdelinger på 3 ulike kontor i 3 ulike kommuner.

De digitale barrierene hos unge, som utgangspunkt for intervjuguide:

- digitale ferdigheter
- tilgang
- byråkratisk kompetanse

Bakgrunn:

-Har dere en egen ungdomsavdeling som er i kontakt med unge voksne (18-30 år) ved ditt kontor?

-Hvilke utdanning har du?

-Hvor lenge har du jobbet i NAV og med unge voksne?

-Hvilke type ytelse har brukerne du har kontakt med?

-Hvilke målgruppe/aldersgruppe jobber du med?

-Jobber du i statlig eller kommunalt fagsystem? Eller begge deler?

-Hva forbinder du med digitalt utenforskap?

-Hvilke digitale ferdigheter tenker du ungdom må ha for å komme i kontakt med deg/dere?

-Hvor ofte må du hjelpe ungdom med at de får søkt digitalt eller på annen måte bistå med å logge inn på Nav? Og hvilke ytelse gjelder dette? (Gjerne eksempler).

-Vil du si at det er få eller mange unge som ikke er digitale?

-Fortell litt om Nav/kommunen sitt tilbud om bistand til dem som ikke er digitale?

-I hvilke grad oppfatter du NAV som tilgjengelig for ungdom som ikke er digitale?

-Hva gjør ungdom som ikke er digitale for å komme i kontakt med dere ?

-Hvor mange har du opplevd å ikke ha bank-id? Og hvordan bidrar Nav (du med hjelp til å skaffe dette?

-På hvilke måte påvirker digitalisering av tjenester i Nav din arbeidshverdag?

-Hvordan tenker du det det er å finne fram på Nav sine sider når en skal finne informasjon? Har du eksempler på at du må vise ungdom hvordan en finner informasjon digitalt?

-Språket i selvbetjeningsløsningen i Nav kan oppleves som vanskelig å forstå. Hva tenker du om denne påstanden?

-Vil du si at det er å søke digitalt om arbeidsavklaringspenger eller sosialhjelp er noe alle klarer? Og hvor lett eller vanskelig tenker du det er for ungdom å holde oversikt på egen sak når en logger seg inn på Nav?

-I hvilke grad opplever du at ungdom lar være å møte til avtaler da ting kan løses digitalt?

-Hvor lett eller vanskelig tenker du at det er å få et raskt møte hos NAV dersom ungdommen ønsker det?

-I hvilke grad tenker du at noen ikke får hjelpen de rett på fordi de ikke er digitale? Eller får de som ikke er digitale bedre hjelp?

-Hva tenker du er de største hinderet for at unge ikke mestrer å bruke Nav sine digitale tjenester?

*Er det noe du vil tilføye som jeg ikke har spurt deg om?