



Høgskolen
i Innlandet



Svein Bergum, Ragnhild Fugletveit, Inge Hermanrud, Ann-Mari Lofthus,
Jens Petter Madsbu, Bjarne Øvrelid

Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler

Sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017-2020

Skriftserien 10 - 2020



**Svein Bergum, Ragnhild Fugletveit, Inge Hermanrud,
Ann-Mari Lofthus, Jens Petter Madsbu, Bjarne
Øvrelid**

**DIGITAL LEDELSE FOR SYNERGIER
MELLOM
BRUKERMØTER OG DIGITALE
KANALER**

Sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017-2020

Skriftserien nr. 10 - 2020

Trykk: Flisa Trykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

© Forfatteren/Høgskolen i Innlandet, 2020

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med Åndsverkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for høgskolens syn.

I Høgskolen i Innlandets skriftserie publiseres både internt og eksternt finansierte FoU-arbeider.

Skriftserien nr. 10 - 2020

ISBN digital utgave: 978-82-8380-208-5

ISSN: 2535-5678

Sammendrag

Dette er sluttrapporten fra et FOU-prosjekt finansiert av NAV sin Kunnskapsavdeling. Hovedproblemstillingen for prosjektet er: «Hva er suksessfaktorer og utfordringer ved implementering av NAVs kanalstrategi?» Prosjektets formål har vært å få fram kunnskap, erfaringer og betingelser for suksess, slik som lederkompetanse, brukerdialoger samt lokal læring og tilpasning. Prosjektet ble startet våren 2017 og avsluttet vinteren 2020.

Datainnsamlingen har bestått av dokumentstudier og kvalitative intervjuer og har vært gjennomført i hovedsak i 2017 og 2019. Gjennom over 70 intervjuer av ledere, veiledere og brukere finner vi at digitalisering og ny kanalstrategi er kjent og akseptert blant de aller fleste av våre informanter. Digitalisering har hatt stort fokus de siste årene, og har vært basis for sentrale prioriteringer i NAV. Motivasjonen blant ledere og medarbeidere for å ta i bruk digitale tjenester oppleves som meget høy, fordi de digitale tjenestene betraktes som enkle og nyttige forbedringer sammenlignet med tidligere løsninger. Det virker som det er lite motstand mot endringene, og lederne spiller en viktig rolle som endringsleder og translatør. Vi ser nye og viktige roller hos enkelte ledere med inspirasjon fra digital transformasjonsledelse. De nye rollene for lederne er knyttet til datastøttet ledelse, balansering av ambideksteriteter og nyere form for endringsledelse der endringer skjer kontinuerlig og med større grad av usikkerhet.

Veilederrollen er også i endring, grunnet at brukerne i større grad skal ta eget ansvar for å lage en plan for å komme i arbeid. Dette støttes av at aktivitetsplanen er digital. I aktivitetsplanen kan brukerne få tid til å formulere sin egen situasjon og egne mål på så god måte som mulig. Dette fremmer brukerretting, ansvarliggjøring av brukeren og kan være et godt grunnlag for felles refleksjon om muligheter med veileder. Siden brukerens situasjonsbeskrivelse og ønsker kommer tydeligere frem, blir kommunikasjonen mellom bruker og veileder rikere.

Det er behov for videre kompetanseutvikling for både ledere og veiledere knyttet til mer strategisk bruk av digitale tjenester, og mer bevissthet om kombinasjoner av ulike medier, dvs. kanalsynergier. Noen av suksessfaktorene er derfor; effektiv informasjon, transformasjonsmotiverte ledere og medarbeidere, nye digitale tjenester med opplevd brukervennlighet og fordeler, og god oversetting til lokal kontekst. Noen av utfordringene i implementeringen er å få med alle medarbeidere og alle kontorene i en digital transformasjon og ikke kun betrakte det som automatisering av enkelttjenester. En annen utfordring er å få mer systematiske og dokumenterte gevinstrealiseringer der reduksjon i ressursbruk blir frigjort og brukt på de mer ressursvake brukerne. For sistnevnte er det også behov for å se hvordan de digitale tjenestene effektivt kan kombineres med personlig kommunikasjon. En utfordring er også knyttet til noe uklare forventninger mellom sentrale enheter i NAV og de lokale enhetene, spesielt knyttet til smidig utvikling.

Rapporten avsluttes med noen korte og punktvis anbefalinger til NAV. Anbefalingene er knyttet til kompetanseutvikling om digital transformasjon, relasjoner og kommunikasjon, og retter seg mot de tre målgruppene ledere, veiledere og sårbare brukere.

Emneord: NAV, digitalisering, ny kanalstrategi, ledere, veiledere, brukere

Oppdragsgiver: NAV Kunnskapsavdelingen

Abstract

The main problem for the project is: "What are the success factors and challenges in implementing NAV's channel strategy?". NAV is the shortname for the Norwegian Labour and Welfare Administration. The purpose of the project has been to gain knowledge, experience and conditions for success, such as leadership skills, user dialogues and local learning and adaptation. The project was started in the spring of 2017 and ended in the winter of 2020.

The data collection has consisted of document studies and qualitative interviews and was conducted mainly in 2017 and 2019. Through more than 70 interviews of managers, supervisors and users we find that digitalisation and new channel strategy are known and accepted by most of our informants. Digitization has been a major focus in recent years, and has been the basis for key priorities in NAV. The motivation among managers and employees to use digital services is perceived as very high, because digital services are regarded as simple and useful improvements compared to previous solutions. There seems to be little resistance to change, and leaders play an important role as change manager and translator. We see new and important roles in some leaders with inspiration from digital transformational leadership.

The role of the supervisor is also changing, due to the fact that users are to a greater extent taking on their own responsibility to create a plan to get to work. This is supported by the fact that the activity plan is digital. In the activity plan, users can have time to formulate their own situation and goals as well as possible. This promotes user orientation, user accountability and can be a good basis for shared reflection on opportunities with a supervisor. As the user's situation description and wishes become clearer, the communication between the user and the supervisor becomes richer.

There is a need for further skills development for both managers and supervisors related to more strategic use of digital services, and more awareness of combinations of different media, ie channel synergies. Some of the success factors are therefore; effective information, change-motivated managers and staff, new digital services with perceived ease and benefits, and good translation into local context. Some of the challenges in implementation are to include all employees and all offices in a digital transformation and not just consider it as automation of individual services. Another challenge is to get more systematic and documented profit realizations where the reduction in resource use is released and applied to the more resource-poor users. For the latter, there is also a need to see how digital services can be effectively combined with personal communication. A challenge is also linked to somewhat unclear expectations between central units in the NAV and the local units.

The report concludes with some brief and point-by-point recommendations to NAV. The recommendations are linked to competence development on digital transformation, relationships and communication, and target the three target groups of managers, supervisors and vulnerable users.

Keywords: Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), digitalisation, managers, advisors, users

Financed by: Norwegian Labour and Welfare Administration, R&D/knowledge development dept.

Forord

Dette er sluttrapporten fra det NAV-finansierte FoU-prosjektet med tittelen «Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler», som har pågått i perioden 2017-2019. Prosjektet har vært organisert i tre delprosjekter, som tar for seg betydningen av digitalisering sett fra lederrollen, fra veilederrollen, og sett fra utvalgte brukergrupper, bl.a. for de med rus og psykiske problemer. Sluttrapporten presenterer sentrale funn fra de tre delprosjektene, samt en analyse og syntetisering av konklusjonene i prosjektet.

Prosjektet er ledet av førsteamanuensis Svein Bergum. I tillegg har prosjektgruppen bestått av lederne fra hvert av de tre delprosjektene. Svein Bergum har hatt ansvaret for delprosjekt 1 om ledere, Inge Hermanrud har hatt ansvar for delprosjekt 2 om veiledere, og Jens Petter Madsbu har hatt ansvar for delprosjekt 3 om brukeraspekter. I tillegg har Ragnhild Fugletveit, Ann-Mari Lofthus og Bjarne Øvrelid deltatt i gjennomføringen av delprosjekt 3. Trude Eide har bidratt i sluttfasen av prosjektet med å integrere og strukturere sluttrapporten. Prosjektet har også hatt en referansegruppe med representanter fra HINN, NAV Innlandet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi har opplevd tiden med forskningsprosjektet som interessant og lærerikt. Vi ønsker å takke NAV for at vi har fått denne muligheten for faglig utvikling og konstruktiv dialog med NAV. Vi har hatt et godt og fruktbart samarbeid med NAV gjennom hele prosjektperioden. Vi vil også takke alle informantene som velvillig har stilt opp til intervju.

Prosjektet er finansiert av NAV FoU-midler, etter en tildeling i 2017.

Lillehammer, den 10. september 2020.

Jens Petter Madsbu (sign.)
instituttleder

Svein Bergum (sign.)
prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract	4
Forord	5
Innholdsfortegnelse	6
1. Introduksjon	8
1.2 Avgrensninger	8
1.3 Delprosjekter og delmål	9
1.4 Prosjektets organisering, bemanning og arbeidsform	10
1.5 Formidlingsaktiviteter	11
1.6 Innhold i rapporten	11
2. Sentrale begreper og metodiske beslutninger	12
2.1 Sentrale begreper	12
2.1.1 Kanalstrategi	12
2.1.2 Digitalisering og digital transformasjon	12
2.1.3 Implementering og AMO-teori	13
2.1.4 Medievalgsteori	13
3. Ledernes betydning for implementering	16
3.1 Noen metodiske valg	16
3.2 Teoretiske perspektiver	17
3.2.1 Begrepet mellomleder	17
3.3 Presentasjon av data fra intervjuer med NAV-ledere	18
3.3.1 Hva betyr digitalisering for lederne	18
3.3.2 Hva er spesielle faktorer som påvirker ledernes situasjon?	19
3.3.3 Medarbeiderstøtte	19
3.3.4 Pådriver og endringsleder	20
3.3.5 Agendasetter	20
3.3.6 Digital rollemodell og digitalbruker	20
3.3.7 Oversetter og integrator	21
3.3.8 Må lederne gjøre «noe nytt» på grunn av digitaliseringen?	21
3.4 Drøfting av problemstillingene	22
3.4.1 Lederes fortolkning av begreper, holdninger og erfaringer	22
3.4.2 Hva er nye roller og kompetanse for mellomledere?	23
3.4.3 Transformasjonsledelse: en organisatorisk og individuell lederkapabilitet... ..	24
3.4.4 Ambideksteritet: evnen til å tenke «både-og», dvs. «flerhendig»	25
3.4.5 Datastøttet ledelse: utnyttelse av digitaliseringens muligheter	26
3.5 Lokal tilpasning og gevinster	27
3.6 Konklusjoner	29
4. Veilederrrollen og digital aktivitetsplan	30
4.1 Hva er digital aktivitetsplan?	30
4.1.1 Veilederrrollen i NAV	31
4.2 Kanalstrategier og kanalmangfold	32
4.3 Metodisk tilnærming	32
4.4 Ny veilederrolle: samspillet veileder og bruker	33
4.4.1 Funn i stillingsannonser om veilederrrollen	33
4.4.2 Vurdering av utviklingstrekk i veilederrrollen	35

4.5	Veiledernes arbeid gjennom aktivitetsplanen	35
4.5.1	Digital aktivitetsplan – mer brukereierskap og brukerretting?	35
4.6	Styrker ved asynkron kommunikasjon i veiledning	36
4.7	Aktivitetsplanen - et samarbeidsverktøy	37
4.8	Konklusjoner	37
5.	Brukernes betydning i kanalstrategien	40
5.1	Digitalisering i NAV: Løsning på alt unntatt arbeidslinja?	40
5.1.1	Problemforståelse og teorigrunnlag for prosjektet	40
5.1.2	Data og metode	42
5.1.3	Drøfting og funn	43
5.1.4	Kanalstrategien som suksesshistorie	43
5.1.5	Hva digitaliseringsstrategien ikke løser	44
5.2	Digitalisering av tjenester– sårbare brukeres erfaringer	46
5.2.1	Bakgrunn	46
5.2.2	Metode og rekruttering	46
5.2.3	Tilgjengelighet	47
5.2.4	Uklare rammer	47
5.3	Konklusjoner	48
6.	Noen hovedresultater	49
6.1	Erfaringer fra ledere, veiledere og brukere	49
6.1.1	Ledernes erfaringer	49
6.1.2	Veiledernes erfaringer	50
6.1.3	Brukeropplevelser	51
6.1.4	Hvorfor så høy motivasjon for digitalisering?	52
6.1.5	Ressurser som grunnlag for implementering, synspunkter fra ledere	53
6.2	Kompetanse som grunnlag for implementering	53
6.2.1	Ledere	54
6.2.2	Veiledere og digital kompetanse	54
6.2.3	Brukere og digital kompetanse	55
6.3	Lokale tilpasninger	55
6.4	Gevinstrealisering: erfaringer og kritiske suksessfaktorer	56
6.4.1	Innledning og tidligere studie	56
6.4.2	Erfaringer fra NAV	57
6.5	Nye krav og roller for lederne	59
6.5.1	Ledere har en viktig rolle, drivkraft og ikke barriere	59
6.5.2	Mellomledere og håndtering av informasjon	60
6.5.3	Mer teknologi eller mer personellbehandling?	60
6.5.4	Hva er nytt i ledelse i digital transformasjon?	60
6.6	Digital ledelse, eller ledelse i en digital tid?	61
6.7	Hva kjennetegner «gode ledere i digital transformasjon»?	62
7.	Konklusjoner og anbefalinger	63
7.1	Noen hovedkonklusjoner	63
7.2	Anbefalinger til NAV	63
7.3	Styrker og begrensninger ved resultatene	64
7.4	Behov for mer kunnskap	65
	9.1 Vedlegg 1: Oversikt over formidlingsaktiviteter	71
	9.2 Vedlegg 2: To videoer lager for formidling: for ledere og for veiledere	73

1. Introduksjon

1.1 Prosjektets formål

Hovedproblemstillingen for prosjektet er formulert slik:

«Hva er suksessfaktorer og utfordringer ved implementering av NAVs kanalstrategi, med vekt på kanalsynergier, ledelsesforutsetninger, brukerdiallog og vurdering av behov for lokale tilpasninger?»
Bakgrunnen for denne problemstillingen var NAVs implementering av en ny kanalstrategi mot brukerne med økt vekt på planlagte personlige brukermøter, og mer bruk av selvbetjening og andre digitale tjenester for brukerne. Prosjektets formål er å få fram kunnskap, erfaringer og betingelser for suksess, slik som lederkompetanse, brukerdialloger og lokal læring og tilpasning. Et fokus er på implementering, dvs. hvordan kanalstrategien tas i bruk. Det skal innhentes kunnskap med henblikk på å videreutvikle og tilpasse kanalstrategien til lokale forhold og brukerønsker. Det ble antatt at synergi mellom kanaler er viktig i et totalt leveranse-/kanalsystem. I denne forbindelsen ønsket prosjektet å belyse hvordan det personlige brukermøtet kan effektiviseres ved at det blir mer planlagt og supplert med kommunikasjon via digitale kanaler før, etter og mellom de personlige møtene.

Prosjektets tittel ble «Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler». Dette indikerer at ledelse har en sentral rolle i prosjektet, og en antagelse om at lederne spiller en nøkkelrolle i implementering i digitale transformasjonsprosesser. Det er begrenset med forskningsbasert kunnskap om implementering av digitalisering, generelt sett. Forskning om lederens roller er mest knyttet til toppledere i store private internasjonale organisasjoner, inspirert av noen av de populærvitenskapelige artiklene som vi fant ved søknadstidspunktet vinteren 2017. Vi vil imidlertid kritisk diskutere dette begrepet i prosjektet. Sentralt i prosjektet er hva slags betydning kanalstrategien og digitalisering hadde for lederne, og hva slags roller lederne har i implementeringen.

1.2 Avgrensninger

Prosjektets hovedmål har blitt opprettholdt, og det har vært hovedfokus på implementering, lederens roller, lokal tilpasning og brukerdialloger mellom veiledere og brukere. Hovedfokus er primært på ledelse, dernest på veilederens situasjon som er de som bruker ulike medier/kanaler mot brukerne, og så avgrensede prosjekter mot brukere. I prosjektsøknaden snakker vi mye om implementering av kanalstrategien med både selvbetjening, kontaktsentre og lokale NAV-kontorer. Vi snakker også om ledere generelt. Det ble gjort følgende avgrensninger tidlig i prosjektgruppa, i samråd med referansegruppa:

Vi konsentrerte fokuset mot de lokale NAV-kontorene og ikke de to andre delene av kanalsystemet. Sentrale samarbeidspartnere for prosjektet ble da ledere og avdelingsledere av lokale NAV-kontorer. Disse vil vi i studiene betrakte som mellomledere teoretisk sett, selv om NAV organisatorisk bare benevner avdelingsledere som mellomledere.

Med konsentrasjon om kun den ene av hovedkanalene, måtte vi neddempe fokuset på det vi i søknaden kalte synergier mellom de tre kanalene ut mot brukerne. Vi vil imidlertid i noen grad

fokusere på veilederes og brukernes valg mellom ulike kommunikasjonskanaler slik som epost, telefon, chat, andre digitale tjenester fra NAV, foruten ansikt-til-ansikt kommunikasjon og det personlige møtet. Derfor vil vi i stor grad heller bruke betegnelsene digitalisering, digital transformasjon og digitale tjenester i stedet for kanaler/kanalstrategi. Vi vil også i flere tilfeller konkretisere digitalisering mot spesifikke digitale systemer, slik som digital aktivitetskalender. Ut fra at veilederne sto sentralt i brukerkontakten, og digital aktivitetsplan var en sentral digital tjeneste under innføring, var det naturlig at veiledere var den personellkategori vi skulle intervjuer i tillegg til ledere.

Selv om prosjektet skulle ha fokus på ledere og veiledere, skulle vi også i noen grad berøre brukerproblemstillinger. Dog var det av ressursmessige hensyn, og fordi det har vært relativt mye forskning om brukere, digitalisering og NAV, nødvendig med en kraftig avgrensning mot utvalgte brukerproblemstillinger. Da NAV-kontorene ble den viktigste empiriske samarbeidspartneren, ble det for eksempel naturlig å ha fokus på sårbare brukergrupper, og vi har i den sammenheng valgt brukere med rus og psykiatriske utfordringer. Da vil vi også få fram brukergrupper som i liten grad har blitt belyst i tidligere digitaliseringsforskning og som vil gi nyttig kunnskap om hvor grensene for digitalisering ligger.

Vårt metodiske fokus har vært på kvalitative intervjuer, studier av interne dokumenter, samt deltakelse på interne møter som observatør, deltaker og innleder. Prosjektet har også samlet inn kunnskap fra forskningsmiljøer gjennom møter, deltakelser og presentasjoner på forskningskonferanser i Norge, Norden og Europa for øvrig. Disse aktivitetene har også bidratt til å kvalitetssikre våre resultater og metoder.

1.3 Delprosjekter og delmål

Selv om hovedtemaet for prosjektet er ledelse og digitalisering, valgte vi å dele inn prosjektet i tre delprosjekter ut fra de sentrale aktørene: ledere, veiledere og brukere. Dette hadde også med at de fire delmålene for prosjektet omhandlet henholdsvis ledere (to delmål) og servicemedarbeidere (dvs. veiledere) og utvalgte brukere. En annen årsak var kompetansen i prosjektgruppa som bestod av tre forskere med doktorgrad og lang forskningserfaring om digitaliseringens betydning for henholdsvis ledere, medarbeidere og brukere. Vi antok også at det var behov for en viss spesialisering på et relativt bredt tema som digitalisering.

Prosjektet hadde opprinnelig fire delmål, hvorav to knyttet til ledelse. Disse to er derfor samlet i oversikten nedenfor:

Mål for delprosjekt ledelse:

- Delprosjektet skal gi ny kunnskap om de nye krav som stilles til ledere som har medarbeidere med brukerkontakt, i forhold til implementering av kanalstrategien. Eksempler på ledertiltak er informasjon/påvirkning, kompetanseutvikling av medarbeidere og tilpasning mot lokale forhold.
- Delprosjektet skal også bidra med kunnskap til opplæringstiltak i «digital ledelse».

Mål for delprosjekt servicemedarbeidere, dvs. veiledere:

- Prosjektet skal gi ny kunnskap om servicemedarbeideres opplevde erfaringer om nytte, utfordringer og kompetansekrav i forhold til nye former for brukermøter i kombinasjon med digitale kanaler. Videre skal vi hente inn informasjon om forbedringspotensialer for å videreutvikle kanalstrategien for å kunne møte brukerbehov og sikre effektiv tjenesteyting.

Mål for delprosjekt brukere:

- Prosjektet skal gi ny kunnskap om utvalgte brukeres erfaringer fra nye typer brukermøter og bruk av digitale kanaler, samt synspunkter på NAVs kanalstrategi.

1.4 Prosjektets organisering, bemanning og arbeidsform

Prosjektet ble startet våren 2017, og avsluttet vinteren 2020. Prosjektets kjernebemannings har vært førsteamanuensis Svein Bergum som prosjektleder, førsteamanuensis Inge Hermanrud og førsteamanuensis Jens Petter Madsbu, alle ansatt ved Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap, Handelshøgskolen, Høgskolen i Innlandet. Videre har førsteamanuensis Bjarne Øvrelid og førsteamanuensis Ann-Mari Lofthus, ansatt ved Fakultet for helse- og sosialvitenskap, Høgskolen i Innlandet, deltatt i ett av de tre delprosjektene. I tillegg har førsteamanuensis Ragnhild Fugletveit fra Høgskolen i Østfold, har også bidratt i en mindre rolle i prosjektet.

Ingjerd Thon Hagaseth har hatt en viktig funksjon i koordineringen mellom HINN og NAV. Hun er ansatt som koordinator og «koblingsboks» i Samarbeidsavtalen NAV-HINN. Hun er formelt tilknyttet NAV Innlandet, men har en delt stilling mellom NAV og Høgskolen i Innlandet.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av medlemmene ovenfor, samt:

- Avdelingsdirektør Jan Tore Stø, NAV Lillehammer-Gausdal (tidligere NAV Oppland)
- Direktør Erik Oftedal, Arbeids og velferdsdirektoratet
- Seniorrådgiver Ingunn Myklegard, Arbeids og velferdsdirektoratet
- Fungerende seksjonssjef Kristin Kvanvig, Arbeids og velferdsdirektoratet
- Innføringskoordinator Inger Berget, NAV Innlandet
- Innføringskoordinator Anne Kari Ulsaker, NAV Innlandet
- Professor Bent Sofus Tranøy, HINN
- Post Doktor Marie Røhnebæk, HINN
- Professor Sverre Herstad, HINN (sluttet 2019)

Referansegruppen har hatt fire møter. Dens viktigste oppgaver har vært kunnskapsdeling, informasjonsspredning og avstemming av prioriteringer.

Referansegruppen og prosjektgruppen var på en faglig tur til København i januar 2020. Formålet var å diskutere og validere våre resultater gjennom møter og forskningsseminar, samt utvikle og bearbeide faglige nettverk. Vi møtte sentrale aktører innenfor digital transformasjon i Danmark, slik som Digitaliseringsstyrelsen, Digitaliseringsinstituttet, IT-universitetet, foruten et møte på Copenhagen Business School om dilemmaledelse. Intensjonene med turen var å møte sentrale aktører innen offentlig digitalisering og innovasjon i Danmark, som ligger fremst i verden på dette området. Dessuten deltok vi på et internasjonalt forskningsseminar ved IT-universitetet om multikanalstrategi og brukerkommunikasjon. Prosjektet hadde planlagt flere avslutningsarrangementer, og dette var en del av dette. Et annet arrangement i slutfasen av prosjektet var et seminar i samarbeid med NAV Innlandet, der vi presenterte og diskuterte hovedresultatene fra delprosjektene om ledelse og veiledere, som en del av ledersamling i NAV Innlandet. Dette ble en blanding av validering av resultater og kompetanseutvikling for NAV-ledere i digital transformasjon.

1.5 Formidlingsaktiviteter

Det har etter våre vurderinger vært en jevnt høy forskningsaktivitet i prosjektet i prosjektperioden. Prosjektet har også lagt stor vekt på formidling, både på nasjonale og internasjonale forskningskonferanser. Det har også vært lagt stor vekt på formidling og tilbakeføring av resultater til NAV. Dette gjelder både til lederne som var informanter, ledermøter i NAV Innlandet og presentasjon av resultater overfor HR-enheter i Innlandet og sentralt i Velferdsdirektoratet. Vi har også besvart henvendelser fra NAV-medarbeidere som har tatt kontakt for å vite om prosjektet. Prosjektdeltakerne har også bidratt til at det er skrevet flere Bachelor- og Masteroppgaver på temaer knyttet til prosjektet. Prosjektet har nå sendt de første artikler til vitenskapelige tidsskrifter og flere vil følge i løpet av våren.

Totalt sett har det gitt seg utslag i en rekke presentasjoner på konferanser, veiledning av studentoppgaver og dialogmøter med NAV-kontorene. Sentrale aktiviteter i prosjektet er vist i vedlegg 1. En av aktivitetene har vært å produsere to videoer, en om lederrollen under digitalisering, og den andre om veiledere og digitalisering. Linkene til disse to videoene, på henholdsvis seks og fem minutter, finnes i vedlegg 2.

1.6 Innhold i rapporten

Etter dette innledende kapitlet, vil vi i kapittel 2 presentere noen sentrale begreper og overordnede metodiske perspektiver i prosjektet. Kapitlene 3-5 presenterer sentrale funn i de tre delprosjektene om konsekvenser av digitalisering på ledelse (3) veiledere (4) og utvalgte brukerspekter (5). I det påfølgende kapittel seks analyserer vi noen av hovedproblemstillingene med data fra både ledere, veiledere og brukerperspektiver. Dette omfatter tre temaer. Det avsluttende, syvende, kapitlet inneholder konklusjoner, betydning av resultatene for NAV, en vurdering av styrker og begrensninger ved resultatene samt behov for mer kunnskap. Referanser er samlet til slutt.

2. Sentrale begreper og metodiske beslutninger

Formålet med dette kapitlet er å introdusere noen av de mest sentrale begrepene som brukes i rapporten. Videre vil vi i andre del av kapitlet beskrive noen overordnede perspektiver knyttet til metodevalg.

2.1 Sentrale begreper

Problemstillingen for prosjektet er «Hva er suksessfaktorer og utfordringer ved implementering av NAVs kanalstrategi?» Et sentralt begrep er da ordet «kanalstrategi».

2.1.1 Kanalstrategi

NAVs kanalstrategi angir hvordan de i dag og i fremtiden skal møte brukerne sine: «Målet med kanalstrategien er at brukerne skal få tilpasset informasjon, selvbetjeningsløsninger som gir en fullverdig brukerdiallog, forhåndsutfylt informasjon etaten allerede har om brukeren, veiledning gjennom dialogen og i mange tilfeller umiddelbare svar på henvendelser eller søknaden» (Meld. St. 33 (2015-2016), s. 32). Hvilket behov brukerne har skal bestemme hvilken kanal som er best for brukeren – på nett, på telefon eller møte på NAV-kontoret. Kanalstrategien la med digitaliseringen opp til færre personmøter, og brukere ble henstilt til å finne svar på nav.no eller ringe NAVs kontaktsenter. Slik kan de samlede ressursene i NAV brukes mer målrettet inn mot arbeidsrettet oppfølging. For NAV-kontorene innebærer dette å redusere åpningstidene i publikumsmottaket. Når mottaket er stengt er det ikke mulig å få veiledning, men man kan komme inn på nav.no.

2.1.2 Digitalisering og digital transformasjon

Kræmmergaard (2019) sier at digitalisering er overgangen fra analoge, manuelle systemer til digitale løsninger, det hun kaller «å sette strøm på papir», for å forbedre og effektivisere virksomheten. Digitalisering er ikke noe nytt. I flere tiår har vi hatt teknologi som har støttet og erstattet menneskelig aktivitet knyttet til lagring, bearbeiding, presentasjon og kommunikasjon av informasjon. Det nye med digitaliseringen i dag ifølge Kræmmergaard (2019) er at endringshastigheten er høyere, mengden av data vokser kraftig, ting og mennesker er mer sammenkoblet via sensorer og derfor kan skapes også «tingenes internett», og forholdet mellom pris og ytelse på teknologi er kraftig redusert. Digital transformasjon er noe mer enn digitalisering: Det skjer når organisasjoner tar i bruk ny teknologi, på tvers av mange områder, som resulterer i grunnleggende endringer i hvordan organisasjonen opererer og hvordan de leverer verdi til sine kunder. Digital transformasjon understreker at endringsfokusert først og fremst er på andre deler av en virksomhet enn det teknologiske, med digital teknologi som hjelpemiddel. Et transformasjonsarbeid stiller store krav til ledelse, endringsledelse, kompetanse og kapasitet i en virksomhet.

Med digitale tjenester i NAV forstår vi tjenester som teknologien åpner opp for innbyggerne. Dette kan for eksempel være elektroniske søknader, selvbetjeningsløsninger på nav.no, digital aktivitetsplan og brukerdialog.

Den digitale aktivitetsplanen ble innført i slutten av 2017, og skal kunne brukes av alle som mottar arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Den digitale aktivitetsplanen skal forenkle den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV. Verktøyet gir mulighet for direkte kommunikasjon mellom bruker og veileder.

2.1.3 Implementering og AMO-teori

Implementering betyr å iverksette eller gjennomføre, og betegner også overgangen fra det strategiske til det operative, å ta en innovasjon i bruk. I forbindelse med implementering vil vi se på faktorer som påvirker implementeringen. En av teoriene er kalt AMO-teorien: Bailey (1993) utviklet teorien, og mente at menneskelig adferd trenger tre komponenter: medarbeidere må ha nødvendige ferdigheter, de trenger passende motivasjon og medarbeidere må ha muligheter for å delta. AMO-teorien inneholder derfor elementene A («abilities») evner eller kompetanse, M (motivation) drivkrefter for handling, og O («opportunities») muligheter eller ressurser.

2.1.4 Medievalgsteori

Kanalstrategier mot brukere er teoretisk basert på organisasjonsteoretiske medievalgsteorier. Den mest kjente av disse er medierikhetsteorien (MRT). Den ble utviklet av Daft & Lengel (1986). Teorien klassifiserer medier fra rike til magre basert på fire faktorer:

- mediets kapasitet for umiddelbar tilbakemelding,
- antall signaler og kanaler som er brukt,
- personalisering og
- språkvariasjon

Rike medier gir mer og forskjellige typer informasjon sammenlignet med magre medier og gir mulighet for direkte samhandling.

Det andre konseptet er oppgavekompleksitet. Valg av medium må tilpasses meldingenes krav til informasjonsbehandling. Dette betyr i NAV-sammenheng at de enkleste transaksjonene kan tas med selvbetjening, de litt mer kompliserte tas i telefoniske kontaktsentre, og de mer komplekse kontaktene må tas ansikt til ansikt.

Medierikhetsteorien ligger til grunn for multikanalvalg i offentlig sektor: En tjenesteleverings kanal i offentlig sektor blir av Kernaghan (2013) definert som “et middel der myndighetene leverer tjenester av informasjonsmessig eller transaksjonsmessig art til innbyggerne, og innbyggerne kommuniserer med myndighetene om tjenestene de trenger eller ønsker”. Kanaler i offentlig sektor kan være på stedet (f.eks. ansikt-til-ansikt-møter på offentlig kontor), på papir (f.eks. brev og rapporter), på telefon (f.eks. call centre og hotlines), på lufta (f.eks. TV eller radio), online (f.eks. nettstedet eller e-post), eller når du er på farten (f.eks. mobil- eller videomeldinger). Teorien snakker om kanalposisjonering, der den offentlige leverandøren skal rettleder borgerne og medarbeiderne om den mest effektive kanelen for en gitt oppgave. Da er kriteriet som regel at enkle henvendelser skal behandles «online»/digitalt, mens kompliserte saker skal behandles pr telefon. Pieterse (2009) sier at konseptet består av tre steg: valg av kanal, bruk av kanal og evaluering av kanal. Madsen &

Hofmann (2019) sier at teorien har begrensninger: det har kun vært fokus på telefon, epost skranke og Internett, og nyere kanaler slik som sosiale medier, smarttelefoner og roboter er ikke inkludert.

2.2 Overordnede metodiske beslutninger

Hovedmålet vårt har vært å oppnå forståelse, snarere enn å teste og verifisere. Alle delprosjektene i denne studien vil i stor grad sortere under betegnelsen kvalitativ forskning. For slike kvalitativt baserte forskningsprosjekter er det viktig å gjøre rede for studienes metodiske vurderinger og beslutninger, fordi det er særlig på denne måten studienes validitet kan vurderes av andre (Johannessen m.fl., 2010). Hensikt med å gjøre rede for metodiske valg er derfor å kunne svare ut spørsmålet om validitet. Er det relativt omfattende innsamlede materialet i denne studien egnet til å belyse det overordnede problem og forskningsspørsmål? Dette er et grunnleggende viktig spørsmål ved empiriske studier og begrunner betydningen av et kapittel som gjør rede for og begrunner studiens empiriske sider. For å kunne svare tilfredsstillende på om det empiriske materialet er egnet for studiens formål (validiteten), har vi valgt å gjennomgå forskningsprosessen relativt grundig. En mer detaljert gjennomgang og begrunnelse for delprosjektene metodiske valg er derfor gjort i kapitlene der studiene er nærmere presentert. Det skal der være mulig å se hvordan vi har anvendt det empiriske materialet, det skal være mulig å se begrunnelser for de ulike valgene som er blitt gjort underveis, og dermed skal det også kunne være mulig å vurdere studienes validitet.

Formålet med kvalitative studier er videre at den metodiske tilnærmingen åpner for å kunne gå i dybden og på den måten beskrive endringer i relasjoner og roller for involverte aktører. Kvalitativ metode benyttes typisk der man ønsker omfattende fenomenbeskrivelser, gjerne om forhold som enten ikke er utførlig studert tidligere, og/eller der det har skjedd endringer som gir grunn til å tro at kan ha endret eller virket inn på konteksten aktørene er innenfor. Innføring av kanalstrategien i NAV er et meget godt eksempel på en slik forventet endret kontekst, der en kvalitativ tilnærming er relevant og egnet.

Innenfor kvalitativ forskning er intervju den vanligste datainnsamlingsmetoden, sammen med observasjons- og dokumentstudier. De ulike delprosjektene har benyttet dette på ulikt vis, men det er likevel det kvalitative intervjuet som kan sies å være studienes hovedkilde for empiri. Intervjuene som empirisk resultat er kommet fram gjennom samtaler mellom oss som forskere og informantene, der resultatet (det utskrevde intervjuet) kan sies å ha blitt til i en samproduksjon mellom oss og informanten (jf. Aase & Fossåskaret, 2007, s. 36). Intervjuene ble i all hovedsak gjennomført i informantenes egne omgivelser. Et annet felles kjennetegn er at intervjuene er såkalt semistrukturerte intervjuer, basert på en intervjuguide med rom for dyptgående og oppfølgende spørsmål i en relativt åpen samtale. Kvalitativ metode er kjennetegnet ved at forskeren har en dialog med informantene, for eksempel en samtale for å klargjøre ulike begreper (hva som for eksempel forstås med begrepet "digital transformasjon"), og der det gis rik anledning for å kunne stille oppfølgings spørsmål, og dermed konkretisere og gå dypere inn i fenomenene som ønskes undersøkt.

Når det gjelder uvalget av informanter har dette i all hovedsak vært ledere ved NAV-kontorer, veiledere ved NAV-kontorer og utvalgte brukere. Vi har gjennomført det som kan benevnes som informantintervjuer, dvs. intervjuer der de vi har hatt samtaler med skal informere oss om et fenomen, og som dermed gjerne kan benevnes som informasjonsrike enheter (Esaiasson et al., 2012). Målet med intervjuingen har således vært å få en så god og omfattende fenomenbeskrivelse som mulig. Totalt sett har vi intervjuet ca. 70 informanter. Dette er informanter fra NAV-kontorer som har hatt fra under 10 medarbeidere og opp til 200 medarbeidere. I tillegg til semistrukturerte intervjuer brukte vi også dokumentstudier og på delprosjektet om veiledere brukte vi også sekundærdata om stillingsannonser for veiledere, der vi fikk data fra Velferdsdirektoratet.

Til tross for at informasjonen i de ulike delprosjektene har kommet fram på ulike måter, er de analytiske prinsippene vi legger til grunn i analysen av det empiriske materialet som tekster, de samme. Når vi som forskere skal forstå hvordan aktører innenfor denne studien begrunner og forstår ulike konsekvenser av f.eks. NAVs kanalstrategi eller andre digitaliseringsprosesser, så handler dette om at vi fortolker aktørenes egne fortolkninger. Å fortolke en allerede fortolket virkelighet benevner Anthony Giddens som dobbel-hermeneutikk (Giddens, 1984, 1997). En samfunnsforskners oppgave er dermed å fortolke fortolkninger, noe som både innebærer krav til systematikk av det empiriske materialet og til ulike prinsipper for analyse av meningsinnhold.

Det typiske i en kvalitativ forskningsprosess er å dele analysefasen inn i tre faser, som for så vidt er overlappende, men som rent analytisk har ulike formål: Målet med den første fasen er systematisering av de ulike sidene ved fenomenbeskrivelsene. Dette handler om å strukturere intervjuene, og den utarbeidede og teoretisk funderte intervjuguiden er ofte utgangspunktet for systematiseringsprosessen som foregår i denne første fasen. Målet for andre fasen er å forsøke å gripe informantenes fortolkninger og forståelse av fenomenene, mens målet for den tredje fasen er å forsøke å syntetisere informantenes fortolkninger med teoretiske perspektiver, slik at ny generell og teoretisk kunnskap kan etableres. Og en relevant analyse av meningsinnhold krever relevante teoretiske ståsted. Dette skal vi både komme tilbake til i neste kapittel, og i de enkelte delstudiene.

I kvalitativ forskning stilles det ofte spørsmål om funnenes generaliserbarhet eller om de har overføringsverdi. Statistisk generalisering er selvsagt umulig for et kvalitativt forskningsprosjekt, og det er heller ikke hensikten. Selvsagt er det interessant å finne ut om utbredelsen av de funnene vi gjør om ledere, veilederes og brukeres oppfatning og forståelse av kanalvalgsstrategien, men dette krever en annen type undersøkelse. Men så lenge vi knytter våre empiriske funn til teoretiske betraktninger, at analysen har fulgt anerkjente prinsipper for systematisering og fortolkning, samt at selve forskningsprosessen er gjort rede for, så er det vanlig å hevde at funnene har en konseptuell generaliserbarhet (Tjora, 2018). Hensikten med kvalitativ forskning er å utvikle innsikt om utvalgte fenomener, for så å knytte denne fenomenforståelsen til teoretiske konsepter som kan hjelpe oss med å forklare og fortolke sosiale mønstre og relasjoner. Og det er når vi knytter sammen våre empiriske funn (fenomenbeskrivelse) med teoretiske begreper (allmenne konsepter) til en logisk og gyldig fortolkning (fenomenforståelse) at vi kan hevde vi generaliserer våre funn; vi løfter funnene fra beskrivelser av enkelthendelser til teoretisk fortolkede fenomener.

3. Ledernes betydning for implementering

I dette kapitlet tar vi for oss NAV-ledernes betydning for implementering av digitalisering i organisasjonen. Det er begrenset med studier om mellomledere og digital transformasjon i offentlig sektor. De fleste studier er også relatert til store private selskaper. Vi vil se mer konkret på hva slags betydning digitalisering har for mellomledernes oppgaver, og hva slags roller de har ved implementering av digital transformasjon. Innledningsvis vil vi også få fram mellomledernes fortolkninger av begrepet digitalisering, og deres holdninger og erfaringer med digitalisering og digital transformasjon. Herunder diskuterer vi forutsetninger for adopsjon, slik som ledernes motivasjon, kompetanse og ressurser. Til slutt diskuteres spørsmålet om hva som er nytt i ledelse under digital transformasjon, sammenlignet med tidligere former for endringsledelse. Sentrale forskningsspørsmål er da:

- Hva er forutsetningene for implementering av digitalisering, ut fra motivasjon, kompetanse og ressurser?
- Hva er rollene til mellomlederne i digital transformasjon?
- Hvordan blir lederarbeidet endret, hva er nytt i forhold til tradisjonell endringsledelse?

Til slutt i kapitlet vil vi berøre ledernes betydning for lokal tilpasning og gevinstrealisering.

3.1 Noen metodiske valg

For denne studien har det vært hensiktsmessig å bruke en kvalitativ metode. Formålet er å gå i dybden og beskrive endringer og roller i arbeidet til et begrenset antall ledere. Det er lite forskning på dette emnet, og sentrale begreper og sammenhenger er komplekse. Det er da nyttig å ha en metode der forskeren kan ha en dialog med informantene, klargjøre begrepene, stille oppfølgingsspørsmål, konkretisere og hvis mulig gå dypere gjennom oppfølgingsspørsmål slik som hvordan og hvorfor. Vi håper å få fram resultater som kan ha relevans for litt mer generelle debatter om ledere og NAV, for eksempel framtidige kompetansekrav.

Studien omfatter totalt 23 informanter: 13 er NAV-ledere og 10 er avdelingsledere, fordelt på 12 kvinner og 13 menn. De fleste av informantene hadde minst 10 års erfaring i NAV. Utdanningsbakgrunn varierer, fra sosialfaglig til merkantil utdanning, samt mange med interne kurs i NAV. Vi har data fra 15 forskjellige NAV-kontorer. Totalt 25 intervjuer er gjort, alle som fysiske møter. Det ble gjennomført fire intervjuer i 2017, ni i 2018, og tolv i 2019. De fleste NAV-kontorene kommer fra tidligere NAV Oppland, deretter enkelte fra NAV Hedmark, og noen få fra mer sentrale områder på Østlandet samt ett kontor i Midt-Norge. Vi hadde fire kontorer som utvalgte kontorer i begynnelsen. Ved disse kontorene, lokalisert i to fylker, to store og to små, har vi gjennomført flest intervjuer, ett pr år i 2017-2019. I to av disse kontorene har vi hatt en ekstra runde med intervjuer i 2018, for å komme enda dypere i problemstillinger. De fleste intervjuene var individuelle intervjuer, men i fem intervjuer var det flere informanter med, mest typisk NAV-leder og en eller flere avdelingsledere. Dette ga nyttige innblikk i arbeidsdelingen mellom disse når det gjaldt digitalisering.

I tillegg til dette har vi også vært veileder for to relevante Bachelor oppgaver våren 2018, med åtte ledere fra to NAV-kontorer. Resultater herfra er brukt for å validere resultater.

Størrelsen på de lokale NAV-kontorene varierer fra mindre enn 10 ansatte til 200 ansatte. Utvalget av informanter ble opprinnelig gjort av våre kontaktpersoner i NAV, og målet var å dekke både store og

små kontorer. Det ble variasjon i størrelse, markeder og geografi, fra byer til små tettsteder i distriktene. Dataene for dette kapitlet er i stor grad fra intervjuene i juni og august 2019, men tidligere intervjuer var en forutsetning for å forstå konteksten. Data samlet inn i de første intervjuene gjorde det langt enklere å gå enda dypere i 2019. Intervju er viktigste datainnsamlingsmetode, sammen med dokumentstudier internt fra NAV. Disse ble brukt for validering, og forberedelser til intervjuene. Vi gjennomførte semistrukturerte intervjuer, basert på en intervjuguide med rom for dyptgående spørsmål og en relativt åpen samtale. Intervjuenes varighet varierte noe fra en time til to timer, med de fleste rundt halvannen time. Intervjuene ble tatt opp, transkribert rett etter og samtykkeerklæringer benyttet. Data ble håndtert på en måte slik at personers identitet ikke skulle framgå. Intervjuene besto av femten spørsmål, strukturert rundt hovedproblemstillingen og delproblemstillinger. Et metodisk poeng er at vi stilte forskjellig spørsmål for å få fram konkret om betydningen av digitalisering: Fra generelle spørsmål til spørsmål rettet mot konkrete digitale tjenester eller systemer, for eksempel digital aktivitetsplan. Dette styrket validiteten.

3.2 Teoretiske perspektiver

Vi har ikke noe eget teorikapittel, men legger vekt på anvendelser og drøftinger av teoriene i forhold til teori. Vi presenterer kort en definisjon av begrepet mellomleder og en stikkordsmessig oversikt over teorier som blir brukt i kapitlet.

3.2.1 Begrepet mellomleder

NAV har definert mellomledere til å være har det samme som avdelingsledere, mens ledere av lokale NAV-kontor ikke er mellomledere. I studien vår har vi analytisk sett to typer mellomledere: førstelinjeledere som administrerer ansatte (avdelingslederne), mens de andre styrer førstelinjeledere. Begge kategoriene er i vårt utvalg, og begge vil analytisk betegnes som mellomledere. De er begge underlagt toppledelsen i NAV og er bindeledd mellom disse og det utførende/operative leddet. I følge Hope (2015) er mellomledere definert som de som binder sammen det strategiske og operasjonelle nivået i en organisasjon. Rollene til mellomledere er derfor å transformere strategiske beslutninger og strategiske retninger til operativ forståelse av vilkår, for å implementere de strategiske valgene i daglig drift. I tillegg til dette bør mellomlederen også fange signaler fra det operasjonelle nivået, og omdanne dette til vilkår som passer til den strategiske dialogen med den strategiske ledelsen i organisasjonen. I studien her er det mest fokus på aktivitetene fra det strategiske til det operative.

Foruten teorier som er nevnt i kapittel to om AMO, medievalg og digitalisering, vil vi i kapitlet anvende teorier om mellomledere f.eks. Hope (2015) med hans definisjon. Det er en rekke teoretikere som beskriver roller som mellomledere har i forbindelse med endringsprosesser. Slike teoretikere er Floyd & Wooldridge (1997) Huy (2001), Van Rensburg (2014) Harding, Lee og Ford (2014), Stensaker & Haueng (2016), Engle (2017) og Røvik (2007), foruten Hope (2015) som beskriver roller slik som: implementering av mål, endringsagent, gi legitimitet til innovasjoner, selge ideer, behandle motstand, oversettelse (fra mål til handlinger), operasjonalisering, samt balanse mellom utvikling og drift.

For enkelhets skyld, og fordi studien er fersk, basert på hans doktorgrad fra 2010 og norsk, vil vi fokusere mest på Hope sin bok fra 2015. Han har også bearbeidet teoriene fra mange av de andre

teoretikerne nevnt ovenfor. Hope (2015) beskriver følgende funksjoner for mellomledere ved endringsprosesser: kommunisere, daglig drift, personalhåndtering, endre arbeidssett og internalisere. Vi kommer senere tilbake til hvordan disse sammenfaller med våre data. I en diskusjon om endringsledelse er det samme som transformasjonsledelse vil vi vise til navn som Haraldsen (2017), Kræmmersgaard (2019) og Anderson & Anderson (2001). Enkelte av Kræmmersgaard (2019) sine ti organisatoriske evner og tre personlige evner for å lykkes i implementering av digital transformasjon vil også brukes, spesielt begrepet «ambideksteritet» samt transformasjonsledelse. Enkelte funn fra en av de få tidligere studier om mellomlederes oppfatninger om digital transformasjon av Demailly (2016) vil også bli anvendt. Denne inneholdt svar fra 93 mellomledere i store organisasjoner fra 13 land. Kane m.fl. (2019a; 2019b) fant ut at mange grunnleggende lederegenskaper forblir de samme etter digitalisering, men digital transformasjon krever også nye ferdigheter. Pulley & Sessa (2001) utforsker effekten av digital teknologi på lederskap, og identifiserer «digital ledelse» som en kompleks utfordring som er preget av fem viktige paradokser: rask og langsom, individ og fellesskap; top-down og grasrot; detaljer og stort bilde; samt fleksibel og stødig/strukturert. En siste teori vi bruker er Heifetz m.fl (2009) om adaptiv ledelse, som har noen fellestrekk med både transformasjonsledelse og ambideksteritet, spesielt knyttet til at ledere må veksle mellom å være operative (lede fra gulvet) og være mer overordnet (lede fra balkongen), dvs. «både-og».

3.3 Presentasjon av data fra intervjuer med NAV-ledere

Vi begrenser empiridelen, og tar mye av de relevante data rett inn i drøftingsdelen og diskuterer mot aktuell teori. Men av de spørsmålene vi vil beskrive her starter vi med spørsmålet om hva digitalisering betyr for lederne?

3.3.1 Hva betyr digitalisering for lederne

Sammenhengen mellom digitalisering og ledelse er kompleks. Dette nevner mange av våre informanter, og det avspeiles også i svarene. En god del informanter hadde utfordringer med å komme til kjernen av problemstillingen, utover umiddelbare svar som at de er «endringsagenter» og pådrivere, bruker mer teknologi selv, og at deres viktigste oppgave i forbindelse med digitalisering er å sørge for at alle medarbeidere blir digitalt modne og tar teknologien i bruk.

Hvor viktig er egentlig lederne for digital transformasjon i NAV? Flere informanter mente at de digitale systemene hadde mest direkte relevans for andre enn lederne. Typisk er at et system som digital aktivitetsplan brukes mest av veiledere, og da er kompetansebehov mest knyttet til dem. Vi glemmer heller ikke en innledende kommentar fra et intervju i 2017, fra leder av et relativt stort NAV-kontor med avdelingsledere under seg:

«Jeg tror at digitalisering i NAV er langt mer relevant for lavere nivåer enn NAV-lederen». Dette svaret skyldes nok at på det tidspunktet var mest fokus på digitalisering ut mot brukere. Det kan også ha noe med at vedkommende var topplederen der, og generelt er nok avdelingslederne mer engasjert i digitaliseringen. Dog ikke uten unntak. Nå ble dette utsagnet ganske enestående. Gjennom våre senere studier i 2018 og 2019 fikk vi et inntrykk av at digitaliseringen nå i like stor grad involverte interne anvendelser. Og bortsett fra det ene intervjuet har alle lederne vært enige om at lederne har viktige oppgaver og roller, og at lederoppgavene blir påvirket av digitaliseringen. Og som skrevet tidligere: lederne er positive til digitalisering og vil heller være en drivkraft enn bremse. Dette er også i samsvar med de utenlandske studiene til Demailly (2016).

3.3.2 Hva er spesielle faktorer som påvirker ledernes situasjon?

Det har ofte vært endringer i NAV, men ifølge informantene kommer nå endringene raskere enn før. De er i større grad drevet av teknologiske årsaker, flere endringer skjer samtidig, og situasjonen fortøner seg nærmest som en «kontinuerlig endringsreise» med større usikkerhet og mer uklare mål, i hvert fall på lengre sikt. Lederne sier at dette gjør det vanskeligere å planlegge, og både ledere og medarbeiderne må håndtere flere usikkerheter og risiko. Reaksjonene fra våre informanter på dette er noe forskjellig: Mange vurderer dette som krevende, og ønsker seg mer konkrete planer og oppskrifter slik som tidligere. Andre mener at den økte usikkerheten gjør langsiktige planer mindre verdifulle, og at håndtering av usikkerhet er en viktigere del av NAV-ledernes hverdag i dag og i framtida. De betraktet dette mer som en overkommelig utfordring enn et problem. Overraskende nok var det veldig få av informantene som hadde klare formeninge om hvor deres jobb og deres kontor var om 3 til 5 år. «Jeg vet ikke hva som kommer», uttalte flere NAV-ledere, og mange var svar skyldig.

En annen faktor var knyttet til forholdet mellom utvikling og drift. Mange NAV-ledere brukte en vesentlig del av sin tid på utvikling. Forskjellen nå var ikke omfanget av utvikling i lederjobben, men at utvikling og drift ble tettere integrert. En årsak til dette var blant annet overgangen fra den lineære utviklingsmetodikken til en mer smidig metodikk. Dette betydde en overgang fra at utviklingen tidligere var knyttet til større prosjekter som så ble avsluttet, dvs. det teorien kaller sekvensielle eller temporære utviklingsfaser (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s394). Så ble det lengre perioder med mesteparten drift, før det etter en tid kom nye prosjekter. I dag er situasjonen mer preget av en kontinuerlig og regulær balansegang mellom utvikling og drift, nærmest hele tida. Erfaringene med dette tolker vi som mest positive. Selv om vi også her har noen få med negative kommentarer om at systemer ikke er helt ferdig og at det er bedre med oppskrifter og produkter som fungerer med en gang.

Hva har de typiske svarene vært på spørsmålet om hvordan NAV-ledernes oppgaver påvirkes av digitalisering? Hvilke krav stilles til lederne? Vi har valgt å dele svarene inn i fem grupper, selv om det ikke er klare grenser: medarbeiderstøtte er den ene, så ser vi en rolle som pådriver og endringsleder, den tredje rollen er å være det vi kaller agendasetter med å lage arenaer blant annet for kompetanseutvikling. Så en fjerde rolle knyttet til det digitale og vi kaller dette digital rollemodell og digitalbruker. Og den siste har med å oversette og integrere, blant annet informasjon fra overordnet nivå ned til lokalt kontekst. Vi ser at noe har med det personalmessige, noe med endringer, det tredje med arenaer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, det fjerde knyttet til det teknologiske, og det femte er mye knyttet til informasjonsformidling og bearbeiding. Vi velger å ta med den fjerde kategorien her, selv om dette ikke er mye nevnt i mellomlederlitteraturen. Derfor tar vi også det digitale med under de nye rollene senere.

3.3.3 Medarbeiderstøtte

Lederansvar betyr ikke at leder gjør alt, men spiller andre gode. Et svar som mange av lederne trekker fram ganske raskt, er først å tenke på sine medarbeideres behov. De sier at å «legge til rette og støtte medarbeiderne» slik at de blir i stand til å ta i bruk digitale tjenester på en effektiv måte i deres kontakt med brukere, er noe av det viktigste. Mange presiserer i tillegg at de må sørge for at «alle blir med». Innholdet i støtten kan nok være like mye sosial som faglig, avhengig av lederens egen digitale kompetanse. Det var flere av de lederne med best digital kompetanse, som selv sørget

for faglig kvalitetssikring. Alternativt sørget de for at noen andre med god digital kompetanse bidro. Det var relativt mange av informantene som hadde utpekt digitale endringsagenter, som hadde fått som spesialoppgave fra NAV-lederne å holde seg oppdatert om nye digitale nyheter, være støtte for leder og arrangere møter for å spre kunnskap. Lederstøtten til medarbeiderne besto også av tiltak både på gruppenivå og individuelt, tilpasset medarbeidernes behov, og der ulike medier ble brukt. Det var også kombinasjoner av opplegg utviklet på sentralt og regionalt nivå, og supplert med ulike typer lokale kompetanseutvikling. Dette er også eksempler på lokale tilpasninger for å sikre implementering. Lederen har en viktig rolle som fasilitator og tilrettelegger av slike, ofte i samspill med medarbeidere som «superbrukere».

3.3.4 Pådriver og endringsleder

Digital transformasjon betyr at det er regelmessige endringer, og lederen må ta initiativ og være pådriver for nødvendige tiltak, slik som informasjonsaktiviteter, møter, kompetanseutvikling. Flere informanter nevner også at de anser seg som endringsledere eller endringsagent, selv om sistnevnte begrep helst blir brukt om medarbeidere som får et delansvar knyttet til endring og digitalisering. Digitalisering gir også ledere nyere og bedre verktøy til å vurdere hvor ressurser skal settes inn, fordele oppgaver, og drive endringsarbeid overfor enkeltpersoners praksis. Men enda viktigere knyttet til gruppe og organisasjonsnivå og det som en leder kalte «virksomhetsstyring». Digitalisering øker behovet for endring, men gir også bedre muligheter gjennom økt tilgang til data og informasjon.

3.3.5 Agendasetter

Dette betyr å sette digitalisering på dagsorden på ledermøter og personalmøter, gi muligheter for at medarbeidere kan delta på kompetanseutviklingstiltak og prosjekter, fremme kunnskapsdeling, sørge for informasjonsspredning alene eller sammen med andre.

3.3.6 Digital rollemodell og digitalbruker

Lederne mente at de selv måtte skaffe seg tilstrekkelig digital kompetanse for å skaffe seg legitimitet og ta de rette initiativ. De må selv ta i bruk de digitale tjenestene, forstå viktighet, anvendelser og gevinster, og sørge for at det er ressurser nok til nødvendige prioriteringer og ressursbruk. En del av denne funksjonen er at lederen også tar initiativ til at digitale tjenester inngår i organisatoriske prosesser, for eksempel mulighet for mer fleksibilitet og virtuell kommunikasjon gjennom mobilt NAV-kontor og proaktiv bruk av data i beslutninger og støtte til medarbeidere.

Vi ser vesentlige forskjeller i hvordan informantene uttrykker sitt digitale modenhetsnivå, blant annet uttrykt gjennom detaljer i sine svar. Vårt inntrykk av at lederes digitale modenhet generelt sett økte fra 2017 til 2019, både med tanke på tiltak for NAV-kontoret og for sin egen aktive databruk. Dreining av digitalfokus mot interne formål har nok også bidratt til dette. Bruk av mobilt NAV-kontor er mer utbredt og naturlig. Kommunikasjons og informasjonstjenester som Skype, Teams og Yammer har en mer sentral plass, og mange av lederne bruker de forbedrede innsynsmulighetene i fagsystemene for mer dialog og oppfølging med medarbeidere. Dette henger også sammen med punktet «støtte» over.

3.3.7 Oversetter og integrator

En oppgave som mange av lederne nevner er at de har en viktig rolle med å oversette informasjon fra det overordnede til den lokale kontekst. Herunder også integrere mye av den spesialiserte informasjonen som kommer «ovenfra» til en helhet som kan oppfattes lokalt. Informantene bruker også begrepet å «skape mening» for sin konkrete organisasjonsenhet gjennom oversetting og konkretisering.

Enkelte ledere mener at NAV er en veldig spesialisert organisasjon, og at dette ikke har blitt noe bedre med digitaliseringen. De mener at de som mellomledere er noen av de få som integrerer, ser helheten og skaper mening for sine medarbeidere. Mange av lederne ser dette som viktig og nødvendig, men som en stadig mer krevende oppgave i takt med økende informasjonsmengde, smidig utviklingsmetodikk og informasjonsspredning som i mange tilfeller går direkte fra sentralt hold til den enkelte medarbeider. Det er litt variasjoner i om informantene mener at deres største utfordring er å bidra til mer og bedre informasjonsspredning til de lokale enheter, eller om det motsatt er å holde igjen og begrense det som de anser relevant for medarbeidere. Prioritering blir derfor også brukt som en sentralt lederoppgave, og dette er ikke kun avgrenset til informasjonsspredning. Enkelte NAV-ledere sier at deres viktigste oppgave knyttet til informasjonsspredning er å være et buffer og filter. Informasjonsformidlingen og kanaler internt omfatter flere kanaler enn tidligere, og disse ble også brukt av ledere i sin informasjonsspredning og grunnlag for lokale refleksjoner om digitalisering, for eksempel webinarer.

3.3.8 Må lederne gjøre «noe nytt» på grunn av digitaliseringen?

Vi har nevnt en del aktiviteter som lederne mener oppstår på grunn av digitaliseringen. I utgangspunktet er ikke dette radikalt forskjellige oppgaver enn det mellomledere vanligvis gjør i endringsprosesser. Vi finner støtte i disse aktivitetene hos mange av de teoretikerne vi nevnte tidligere, uten at vi i detalj analyserer sammenhengene. Det er spesielt tre forhold i intervju materialet som vi anser som nye krav til ledere under digital transformasjon. Selv om de fleste informantene nevnte punktene foran, er det kun et utvalg av informantene som er aktive på de punktene vi nevner her. Disse tre punktene er:

Teknologikunnskap: Lederne må selv bruke mer teknologi og digitale tjenester, og må sette seg inn i de muligheter som digitaliseringen gir for utvikling av jobber og kontoret totalt.

Paradokser og dilemmaer: På grunn av tettere kobling mellom utvikling og drift, og større kompleksitet med større usikkerheter, må ledere lære seg å ta mer skjønnsmessige beslutninger uten så mye oppskrifter og fasitsvar. Dvs. at det må balanseres mellom ulike hensyn, og beslutninger er mer «både og» framfor «enten –eller».

Kontinuerlige endringer: tidligere former for endringsledelse var kjennetegnet av detaljert planlegging av store organisasjonsendringer, så gjennomføring og så en ny stabil struktur til neste endring. Hva vi ser nå er kontinuerlige endringer der flere endringer skjer parallelt, og der det i større grad er usikkerhet om målene. Dette krever en ny form for endringsledelse, knyttet til digital transformasjon.

3.4 Drøfting av problemstillingene

3.4.1 Lederes fortolkning av begreper, holdninger og erfaringer

Digitalisering og ny kanalstrategi er forstått og akseptert hos nær sagt alle de vi har intervjuet. Det virker som disse temaer har hatt mye fokus gjennom de senere årene. Det har vært initiert og gjennomført mange aktiviteter, i ulike medier og med ulike initiativtakere. Det har vært mange lokale og regionale tiltak med hensikt å støtte implementering og tilpasse til den lokale konteksten. Digitalisering og kanalstrategien har også gitt grunnlag for lokale beslutninger, for eksempel begrensning i åpningstider i publikumsmottak, og endring i prioritering og arbeidsfordeling. For mange medarbeidere har det nok også skjedd endringer i oppgaver og kompetansekrav, for eksempel mer planlagte veiledningsoppgaver, mer bruk av digitale tjenester, og mer tekstorienterte oppgaver kontra tale ansikt til ansikt eller telefon. Lederes ansvar i denne forbindelse er å være leder av slike endringsprosesser, støtte opp og sørge for nødvendig kompetanseutvikling.

Et utgangspunkt for å diskutere implementering av kanalstrategien er å ta utgangspunkt i AMO-teorien (Bailey, 1993) som fokuserer på de engelske ordene abilities, motivation og opportunities, også nevnt i kapittel to. På norsk betyr dette evner/kompetanse, motivasjon og muligheter/ressurser, som påvirker adferd.

Motivasjon (M): Datamaterialet viser at motivasjonen for å implementere kanalstrategi og digitalisering har vært stor. Lederne har vært lojale og motiverte, og vært drivkrefter i dette. Vi har ikke oppfattet at noen av våre informanter har sett på seg selv som bremseklosser i dette arbeidet, men det har vært noen kritiske synspunkter på deler av kanalstrategien. Både formålet med kanalstrategien og spørsmålet om digitalisering kan være et mål i seg selv, og eventuelt hvor langt det digitale skal gå, har kommet fram som spørsmål underveis i intervjuene. Det er også noen kritiske kommentarer til mer operative aspekter rundt arbeidsdelingen mellom sentrale og lokale enheter, knyttet for eksempel til opplæring og informasjonsarbeid. Dette kom tydelig fram knyttet til lokal implementering av nye digitale systemer på en smidig måte: Lokale NAV-ledere mente at de måtte ta et uforholdsmessig stort ansvar med å koordinere og skape en sammenheng i den spesialiserte informasjonen fra velferdsdirektoratet. Men hovedinntrykket er positivt, og hva kan grunnen være til den høye motivasjonen? Rogers (2003) sine faktorer som påvirker adopsjon av innovasjoner kan gi noen forklaringer: De digitale tjenestene oppfattes å gi fordeler i forhold til tidligere løsninger, det sees klare gevinster, og de nye løsningene passer ganske bra inn i NAV-kulturen. Og NAV har en lang tradisjon for å ta i bruk nye datasystemer.

Opportunities (O): For å ta en innovasjon i bruk, må det også være satt av ressurser til dette. En stor andel av våre ledere setter av tid til utviklingsaktiviteter generelt og digitalisering spesielt. I forhold til det vi kjenner til fra andre lederstudier, er det en overraskende bra prioritering av utvikling, ut fra hva de sier selv. Lederne holder seg orientert, deltar i utviklingsprosjekter og ikke minst også lager arenaer og gir muligheter for kompetanseutvikling for medarbeiderne. Mer konkret om dette vil vi ta i delen om hvordan lederne konkret blir påvirket av digitalisering og hva slags roller de inntar. En annen indikator som ofte tas med i slike implementeringsstudier, er muligheten til å påvirke nye digitale systemer. Vi føler ikke at våre ledere har fokusert så mye på dette i intervjuene, men mer på deres rolle for å innføre systemer fra toppen. Flere nevner at de eller medarbeidere har deltatt i utviklingsprosjekter tidligere, noen har vært piloter, og den senere tid nevnes de muligheter som medarbeidere har til å gi tilbakemeldinger på nye systemer, i den smidige utviklingsmetodikken. Lederne hevder at medarbeidere nå generelt er positivt til smidig utvikling, nettopp fordi det er økt mulighet for å påvirke, og at det er kortere tid fra ide til implementering.

Abilities (A): En tredje faktor som påvirker om en innovasjon adopteres, er knyttet til kompetanse. Har det vært tilstrekkelig og rett kompetanse hos ledere og medarbeidere i NAV til å ta i bruk og høste de gevinster som digitaliseringen gir potensial til? Vi vil se dette spørsmålet sammen med diskusjonen om hvilke kapabiliteter som ledere trenger i forbindelse med digital transformasjon. Det vi kan konkludere med her er at våre intervjuede ledere uttaler at deres fremste oppgave i forbindelse med digitaliseringen er å sørge for at alle medarbeiderne er digitalt kompetente slik at de kan ta i bruk de digitale tjenestene. Andre føyer til at det ikke var nok å si «ta i bruk», fordi bruken også må føre til effektivitet for NAV og gi gevinster. Det er derfor en forskjell mellom på ene siden den ene delen av våre informanter som tolket digitalisering som «å sette strøm på papir», i forhold til de som tolket implementeringen som en «digital transformasjonsprosess». Da er det ikke nok kun «å ta i bruk», men teknologi, organisasjon, ledelse, prosesser, struktur, kultur og endring må sees i sammenheng. Og der det ikke holder å se på en digital tjeneste og prosess som noe separat. De ulike digitale tjenestene må sees i sammenheng, og det er en nærmest kontinuerlig utviklings og endringsprosess med usikkerheter og uklare mål som må justeres jevnlig.

Konklusjonen er derfor at motivasjonen hos ledere og andre virker meget høy, det er satt av ressurser til å drive utviklingsvirksomhet, og det er lagt mye vekt på de teknisk-funksjonelle sidene ved kompetanseutviklingen for de digitale tjenestene. En god del av informantene har også sagt og beskrevet at digitalisering i betydningen «sette strøm på papir» ikke er nok for å få gevinster. Hvilke aktiviteter disse har gjort, hvilke roller de har hatt som ledere, hvilken kompetanse de har eller ønsker, skal vi komme tilbake til senere i kapitlet, og sammenligne med relevante teorier.

3.4.2 Hva er nye roller og kompetanse for mellomledere?

De fleste informantene nevnte at de var endringsledere, rollemodeller, støttepersoner etc. Dette er oppgaver og roller som alle mellomledere må utføre, ref våre referanser til mellomledere nevnt tidligere. Hope (2015) nevnte jo at mellomledernes funksjoner ved endringer er: kommunisere, personalhåndtering, endre arbeidssett, daglig drift og internalisere. Vi har kanskje brukt ordet informasjonsspredning like mye som kommunikasjon. I begrepet vårt støtte ligger mye rundt personalhåndtering. I både kompetanseutviklingen og støtten ligger det også signaler fra leder om å endre arbeidssett, for eksempel overgang fra analoge til digitale vaner og avlæring av gammel praksis f.eks til personlige møter. Daglig drift må ikke glemmes, selv om vårt fokus like mye har vært på balansen mellom daglig drift og utvikling. Ingen av våre informanter påsto at de glemte dette. Problemet var jo for enkelte at daglig drift overskygget behovet for endring pga digitalisering. Det siste begrepet hos Hope (2015), internalisere, ser vi også eksempler på hos våre informanter, der de sier at de må konkretisere for eksempel informasjon om nye digitale tjenester til den lokale konteksten. Og de må designe lokale kommunikasjons og kompetanseutviklingstiltak til lokal kultur og den enkelte medarbeiders behov.

Dette viser også at de enkelte funksjoner henger tett sammen. Disse vanlige funksjonene eller rollene til mellomlederne forsvinner ikke ved digital transformasjon. Kanskje endres relativ betydning, kanskje påvirkes de gjennom at for eksempel digitale tjenester kan brukes i kommunikasjonen, og antagelig blir endringer raskere og mer omfattende slik at daglig drift påvirkes. Hva med personalhåndteringen under økt usikkerhet og endringstakt, og vil økt digitalisering redusere betydningen av det personlige? Avlæring og endret arbeidsmåte vil antagelig skje oftere enn før. Funksjonene hos Hope (2015) nevner lite eksplisitt om betydningen av teknologi og digital transformasjon, i likhet med de fleste av de andre referansene vi nevnte tidligere. Denne rapporten kan dermed ses som et bidrag i kunnskapsutviklingen om mellomledere og digital transformasjon.

Det vi finner interessant i forbindelse med digital transformasjon, er å beskrive noen nye roller og nye kompetansekrav, som fremkommer i intervjumaterialet. Noen av informantene som reflekterte mest rundt dette, nevnte kjennetegn ved sitt lederskap som vi helt eller delvis vil koble mot teorier som både brukes knyttet til digital transformasjon eller i nyere former for endringsledelse. Dette er forhold som ikke er nevnt eksplisitt hos Hope (2015) og andre forskere om mellomledernes roller i forbindelse med endring. De tre punktene nedenfor, som er avledet fra intervjuene, anser vi som unike, men essensielle for ledere under digital transformasjon. De tre punktene er:

Begrep	Forklaring
Datastøttet ledelse	Å være bevisste og aktive rundt utnyttelse av digitaliseringens muligheter, både for kontoret og for egen lederbruk.
Ambideksteritet	Evnen til å tenke «både-og», det vil si «tohendig»/flerhendig
Transformasjonsledelse	Evnen til å betrakte digitaliseringen som en reise og ikke enkeltendringer, med multiple endringer samtidig, der utvikling og drift er tett integrert, og der usikkerhet må håndteres uten oppskrifter

Tabell 1. Nye krav til ledere i digital transformasjon

Det kan nok argumenteres for at punktet om ambideksteritet kunne vært et element i transformasjonsledelse. Men for å få fram poenget med ulike typer ambideksteritet, tar vi dette som eget punkt.

3.4.3 Transformasjonsledelse: en organisatorisk og individuell lederkapabilitet

Kræmmergaard (2019) nevner transformasjonsledelse som et av de mest sentrale kapabilitetene for digital transformasjon. Hun nevner dette både som en organisatorisk og individuell lederkapabilitet. Vi finner igjen flere kjennetegn fra denne teorien hos våre informanter: Våre mellomledere kommuniserer og oversetter visjonen om kanalstrategi og digitalisering for å gjøre det meningsfullt i lokal kontekst, for medarbeidere. Kræmmergaard (2019) sier også at transformasjoner ikke kan planlegges og spesifiseres i detaljer, og at usikkerheter må aksepteres og håndteres. Ledere må lære ansatte hvordan de tilpasser seg til varierende kontekst og uforutsette spørsmål. Våre informanter aksepterte at usikkerhet var en del av deres jobb, og at de ikke kunne forvente at det var oppskrifter på både hvordan bruke digitale tjenester eller hvordan de skulle prioritere. Her var det et klart skille mellom de to hovedkategorier av ledere.

Og det er flere kjennetegn og forskjeller: I transformasjonsledelse er endringer nærmest en kontinuerlig prosess, flere endringer skjer parallell og det er tette koblinger mellom utvikling og drift. Kræmmergaard (2019) sier derfor at det er viktig at lederne har verdier som kan være en form for kompass for dem. Lederne som hadde mest likheter med digital transformasjon var også flinke til å se de ulike utviklingsprosessene i sammenheng og ikke som enkeltendringer. Her får vi behov for å trekke inn en teori som ofte sees i sammenheng med transformasjonsledelse, nemlig trekk fra «adaptive leadership theory» (Heifetz, Grashow og Linsky, 2009). Denne teorien inneholder et velkjent metafor for veksling i ledelsesperspektiv mellom å lede operativt i det daglige, og innimellom bevege seg vekk fra det operative for å få perspektiver om retning. Metaforen som brukes er

«leadership from the floor and leadership from the balcony». Å identifisere dette i praksis er ikke enkelt, men vi identifiserte klare trekk av slik adferd hos de fleste i «den mest avanserte gruppa». Noen beskrev uoppfordret om vekslingen mellom det operativt daglige og det mer utviklingsrettede i for eksempel prosjekter eller utdanning. Et par av disse informantene nevnte også at de av og til tok med medarbeidere «på balkongen» for å reflektere over enten medarbeideres eller avdelingens utvikling. En av disse to nevnte også hvordan han jevnlig utfordret medarbeidere om alternative måter å gjøre jobben på, forbedringspotensial og hvor jobben ville være om noen år. Dog presiserte denne lederen at det var begrenset nytte, under slik usikkerhet, å planlegge langt og detaljert fram i tid. Men det var viktig å ha en retning på lang sikt, samt en fleksibilitet for justeringer på kort sikt. Viktigheten av prioriteringer ble nevnt av våre informanter, fordi utviklingen ga så mange muligheter og alle kunne ikke forfølges.

Dette er nok en av forklaringene på at veldig få av informantene, uansett refleksjonsnivå, var i stand til å kunne si noe om hvor deres NAV-kontor var om 3-5 år eller hva slags endringer som ville skje i deres lederstilling. Likevel var vi litt overrasket over at de ga så knappe svar på dette spørsmålet.

Uansett, svarene støtter Kræmmergaard (2019) sin fortolkning av forskjeller mellom transformasjonsledelse og endringsledelse. Transformasjonsledelse er preget av større usikkerhet, mer uklarhet om mål, og der det gjøres mer feil og justeringer av kurs. Endringsledelse i klassisk forstand er mer preget av en endring fra et definert punkt A til et definert punkt B, der B er klart definert. Dette minner nok om en del tidligere lineære utviklingsprosjekter i NAV, og som enkelte av de intervjuede lederne fremdeles ønsker modell. Det var derfor kommentarer blant noen av informantene som kjente seg veldig igjen i teorien om transformasjonsledelse, at lederkurset om endringsledelse var for mye preget av en situasjon med ett dedikert endringsprosjekt. Situasjonen i dag var mer preget av usikkerhet, tvetydighet, dilemmaer, parallelle endringer, prøving og feiling og tett kobling mellom utvikling og drift. Det ligger i teorien om transformasjonsledelse også elementer av kulturendring. Informantene våre som beskrev elementene i det vi tolker som transformasjonsledelse, nevnte behovet for innovasjonsledelse, og nevnte behovet å endre kultur mot mer teamarbeid, kunnskapsdeling, prøving og feiling og skape psykologisk trygghet. Disse kjennetegn går igjen i forskning om innovasjonskultur for eksempel av Hillestad (2018).

3.4.4 Ambideksteritet: evnen til å tenke «både-og», dvs. «flerhendig»

Kræmmergaard (2019) tar med ambideksteritet som en organisatorisk kapabilitet for digital transformasjon. Her betrakter vi det også som en individuell kapabilitet for ledere. Begrepet betyr evnen til å håndtere «flere ting samtidig», slik som evnen til å balansere for eksempel utvikling og drift. Og det er nettopp balansen mellom utnyttelse av eksisterende ressurser opp mot nyutvikling som Kræmmergaard (2019) tar opp. Dette har jo blitt veldig relevant i NAV gjennom såkalt smidig utvikling, der utvikling og drift smelter mer sammen. En refleksjon vi gjorde gjennom intervjuene var den sterke relevansen av ambideksteritet, noe vi også diskuterte med mange informanter, som sa de kjente seg igjen. Men ambideksteritet er ikke bare utvikling og drift. Det må også balanseres mellom støtte og kontroll i lederes bruk av teknologi. Et annet eksempel er balansen mellom å bruke teknologi dvs. det digitale og det analoge dvs. det personlige og menneskelige. Enda et eksempel er balansen for ledere mellom faglige og personlige prioriteringer: hvor mye skal en kunne om fag (her NAV) kontra det personalfaglige. Interessant var svaret fra en av NAV-lederne når han svarte at digitalisering for han betydde at det relasjonelle og personlige ble enda viktigere. Betydningen av kombinasjonen av ulike egenskaper, både digital og analog, faglige og personlige, overordnet og operativ, ble uttrykt godt i et gruppeintervju der både medarbeidere og leder var tilstede.

Medarbeideren uttrykte følgende om sin leder:

«Det vår leder utmerker seg på, er at vedkommende er fagleder og vet hva som rører seg på gulvet. Samtidig vet lederen vår hvor vi skal. Lederen er opptatt av hver enkelt, vet hvem som skal løftes og pushes og kjenner den enkeltes tåleevne. Lederen er ikke den største teknonerden, men bruker andre og spiller dem gode. Her er det en kultur der vi prøver mye, stiller mye spørsmål, vi reflekterer mye, vi deler mye og er trygge på hverandre».

Vi må også nevne at våre funn samsvarer med Pulley & Sessa (2001) om «e-ledelse i paradoksperspektiv». Spesielt relevant er deres punkter om balanse mellom individ og fellesskap, detaljer og det store bilde, samt fleksibel og stabil.

3.4.5 Datastøttet ledelse: utnyttelse av digitaliseringens muligheter

Kræmmergaard (2019) nevner teknologiforståelse, dvs. hva slags muligheter og begrensninger teknologien gir, som en viktig kapabilitet for ledere ifm. digital transformasjon. På en måte er det litt gjentak her, da vi tidligere skrev om informantenes fortolkning av begrepet digitalisering. Her klassifiserte vi informantene i to hovedgrupper: De ene som betrakter det digitale som noe teknisk, funksjonelt og effektiviserende av eksisterende aktiviteter og prosesser, på den ene siden. Og den andre kategorien med perspektiver a la digital transformasjon, som ser det digitale i kombinasjoner med i organisasjon og ledelse for å oppnå gevinster. En annen måte å se på dette er skillet mellom operativt kontra et strategisk perspektiv på teknologi.

Kræmmergaard (2019) sier det er en omfattende diskusjon om hva slags digital kompetanse som ledere skal. Hun sier ikke det er snakk om en dyp teknisk kompetanse om «dupeditter», men en kompetanse orientert mot anvendelser og hvordan teknologien kan understøtte og forbedre organisatoriske mål og forretningsmodeller. Dette er relativt generelle formuleringer, og vi kan også tolke at dette har mest relevans for toppledere. Vi savner kanskje litt i hennes bok om hva den digitale kompetansen betyr for mellomledere.

Uansett, hva tolker vi som faktisk og ønsket digital kompetanse blant våre informanter? Vi må innrømme at det var mye funksjonell kompetanse om systemer, og at lederens oppgave var å støtte medarbeidere i å skaffe seg denne funksjonelle digitale kompetansen. Der vi så konturene av et litt mer strategisk perspektiv på den digitale kompetansen for lederne var han som nevnte at nye digitale systemer var mer transparente og ga mer detaljerte og oppdaterte data. Han så økte muligheter for å bruke dette i forbedrede beslutninger ovenfor enkeltpersoner, for refleksjoner om forbedringer. Men enda viktigere var å få fram data for organisasjonsenheten med tanke på endringer av prioriteringer og strategisk retning. I det minste så vi en kobling mellom dataanalyse og det organisatoriske, som vi kan betrakte som en indikator på det strategiske. Verdt å merke seg er at hovedfokuset hos lederne på data/digital-anvendelser er knyttet til beslutningsstøtte. Dette gjaldt i hvert fall i 2019. Året før var dette mye mindre nevnt, for da var det mer fokus på kommunikasjon og koordinering, for eksempel knyttet til mobilt NAV-kontor. Det var interessant å se hvordan fokuset endret seg i løpet av vår forskningsperiode. Vi oppfattet at mobilt NAV-kontor ble sett på som trussel mot tilgjengelighet, samhold og kultur i 2017 og 2018. Mens i 2019 var det sett på som uproblematisk og gunstig for både effektivitet og fleksibilitet. Dette viser at i en digital transformasjonsprosess kan digital modenhet, fokus og holdningene til enkeltinnovasjoner endres raskt.

Vi kan ikke forlate punktet om datakompetanse for ledere uten å nevne koblingen mellom digitalisering og gevinster. Vi diskutere dette mer inngående senere, men må vise til svarene fra en av informantene: Vedkommende understreket at «Ledere må kunne nok om det digitale til å skjønne hvilke gevinster som kan tas ut». Digitalisering gir også ledere nyere og bedre verktøy til å vurdere hvor ressurser skal settes inn, hvordan fordele oppgaver, og i det hele drive endringsarbeid og det

lederen her kalte «virksomhetsstyring». Når begrepet styring brukes kommer alltid negative assosiasjoner, men en annen informant mente at gevinster også gir motivasjon ved at brukere får nye opplevelser, samt bedre og mer detaljerte og raskere svar.

Totalt sett synes vi det var ganske få av informantene som ga dyptgående svar rundt digital kompetanse, utover verktøykompetanse. Det ble jo svart om at dette ble stadig viktigere, men også formuleringer som at digitalisering ikke var noe mål og at det var grenser for digitalisering. Her hadde nok enkelte kontorer, spesielt i en tidlig fase av kanalstrategien og digitalisering, hatt grunnleggende refleksjonsmøter i lederteam og personalmøter om hva som var digital klokskap og grenser for digitalisering. Interessant var det derfor når en av NAV-lederne svarte dette i et av de første intervjuene vi hadde i 2017:

«Jeg tror paradoksalt nok at økt digitalisering for meg betyr at de personlige egenskapene i lederskapet blir enda viktigere».

Det kan høres litt underlig ut da, og det var andre ledere som ikke ville støtte dette, blant annet ut fra diskusjonene over om mer datastøttet ledelse. Samtidig indikerer sitatet noe av det Kolbjørnsrud (2017) har uttalt om at bruk av kunstig intelligens i lederes jobb, vil bety at ledere vil få mer tid til de skjønsmessige lederaktivitetene, og her ligger også de komplekse personalaktivitetene. Det er behov for mer kunnskap om hvordan NAV-lederne kan utnytte nye digitale tjenester for effektivisert ledelse, mer generelt, men også konkret hvordan de kan dra nytte av dagens muligheter. Et forslag fra en av lederne er å få støttepersoner som er gode på dataanalyse, da det er umulig for en NAV-leder å ha tid til å spesialisere seg i dette. Men å spesifisere behov og tolke det som kommer fra en dataanalytiker, er lederens jobb.

3.5 Lokal tilpasning og gevinster

Et av forskningsspørsmålene for dette prosjektet er om «behov for lokal tilpasning». Vi vet fra mange andre implementeringsprosjekter og prosesser at mangel på tilpasning mot kontekst hindrer implementering, gevinster og effektivitet. Blant annet er det eksempler på at lignende prosjekter under navnet Shared Service Centers og HR-transformasjon har hatt begrenset suksess i offentlig sektor fordi konseptene ikke i stor nok grad har vært tilpasset mot offentlig sektor og mot særtrekk som institusjonen har. Et eksempel på dette var blant annet HR-transformasjon i Forsvaret, som ble initiert ut fra anbefalinger fra konsulentselskaper, og i for liten grad oversatt til de spesielle behovene som Forsvaret hadde.

Vi skal ikke ta en slik prinsipiell debatt om kanalstrategien og digitalisering i NAV burde ha vært mer skreddersydd. Vi vil heller trekke fram hva vi finner av eksempler på lokal tilpasning ut fra beskrivelser fra lederne. Da vil vi også trekke på noe av det som allerede er skrevet foran: For det første så sier de fleste lederne at en av de viktigste oppgavene for dem er å sørge for konkretisering og oversetting av for eksempel informasjon, fra det overordnede ned til lokal kontekst, men også spesialisert informasjon fra tjenestekontorer, for eksempel om digital nyheter. Her må lederne integrere den spesialiserte informasjonen, alene eller sammen med digitale støttespillere. Flere av våre informanter mente at noen av de lederne som lyktes best var de som evnet å ha et nettverk og hadde flere å spille på. Dette for å fordele belastning, øke overvåkingskapasitet, sparring, og utnytte forskjellig kompetanse mellom leder og kolleger. På det største kontoret vi besøkte, nevnte de også at et så stort intern miljø reduserte behovet for å delta på eksterne kompetanseutviklingstiltak, fordi de hadde flere å spille på. Lederne på de små kontorene var mer sårbare, og hadde generelt sett mindre anledning til å drive utviklingsarbeid.

Men som sagt tidligere, et av de kontorene som ble betraktet blant "de beste", var av de minste. Suksessfaktorene der var praktisering av mange av de tiltakene som er nevnt i kapitlet her: Aktiv leder som både er på gulvet og på balkongen, fokus på å utvikle en innovasjonskultur med mange arenaer for læring, refleksjoner, kunnskapsdeling og utprøving, og med en psykologisk trygghet for medarbeidere i bunn og med åpenhet. Og lederen har en balanse mellom faglige og personlig kompetanse, og fokuserer på teknologiens verdi.

En teori som vi ikke har utdypet mye så langt, utover at vi har nevnt at flere ledere sier de må være translatører eller oversettere, er teori utviklet av Røvik (2007) om translatørkompetanse. Han sier dette er meget viktig for å lykkes med å innføre nye ideer i en organisasjon. Å oversette generelle ideer til lokale forhold krever godt oversettelsesarbeid, og hvis det mangler kan det føre til at ideer ikke blir implementert fullt ut. Røvik sier: "Det synes som man ofte ikke i tilstrekkelig grad er seg bevisst at ideer vanligvis må oversettes til konkrete, lokale versjoner for i det hele tatt å kunne bli tatt i bruk" (Røvik, 2007, s. 321). En god oversetter kjenner godt til både det som skal overføres og oversettes, men også kontekstene dette kommer fra og foregår innenfor (Røvik, 2007). Egentlig er dette noe av det samme som det er det vi har sagt ut fra teorien til Heifetz m.fl (2009) om adaptive ledelse, der det viktige budskapet er å være både på gulvet og på balkongen, dvs. kjenne både bakgrunn og perspektiv, samt kjenne de lokale forhold der innovasjonen skal adopteres og ta i bruk. Røvik er enda mer eksplisitt, med fokuset på selve oversettelsen for eksempel å snakke det rette språket. Her kommer nok det lokale til syne ved å kjenne den lokale kulturen og medarbeiderne, vet å kunne tilpasse budskapet til lokale behov. Som en del av dette nevner også Røvik (2007) lederens evner til å håndtere endringsmotstand, er samspill med endringsagenter og opinionsledere er viktig. Og også at leder i samspill med medarbeidere sammen fortolker overordnede dokumenter. Bruk av det nye og avlæring av det gamle: Mange av informantene la vekt på at både de selv og medarbeiderne måtte lære seg de nye digitale verktøyene. Så ble dette supplert av andre som sa at å lære seg bruk var kun en forutsetning for å ta ut gevinster, da bruken måtte kobles til utviklingen av ny praksis og utviklingen av organisasjonen mer generelt. En del av dette bildet var også avlæring av gammel praksis. Det var kun et par som brukte begrepet, men de viste i praksis hvordan lederne hadde bidratt i å endre praksis hos veiledere fra en mer reaktiv talepraksis i mottakene, til at det i ny organisering var mer vekt på planlagt veiledning i flere kanaler, med mer vekt på asynkron tekst kommunikasjon. Da var det viktig å avlære hva som hadde vært god praksis tidligere.

Som nevnt tidligere i kapitlet, blant annet både under opplisting av lederes oppgaver og under punktet om datastøttet ledelse, blir punktet om at ledere må skjønne hvilke gevinster som kan tas ut av digitaliseringen. Hva legger de så vekt på? Til tross for at en god del nevnte at dette var viktig, og at dette hadde de regnet på og at fokus på gevinster måtte tidlig inn i digitaliseringsprosessen, fikk vi knapt noe formelt eksempel på gevinstutregning. Men vi skal nevne noen eksempler på gevinster:

«jeg kan telle ansatte og timer i publikumsmottaket før og nå»; «brukerne får nye opplevelser og bedre og raskere svar»; «alle ressurser spart er brukt til økt kvalitet mot vanskelige grupper».

En annen informant la vekt på gevinster gjennom bedre kvalitet i datastøtte fra ledere til veiledere, og bedre datastøtte fra veiledere overfor brukere. Selv om den nøyaktige gevinsten her kunne være vanskelig å beregne. Noen informanter sa de ikke regnet på dette, mens andre igjen påsto at de «regnet på alt», uten at vi så disse beregningene. En leder fra et av de kontorene vi vurderer på mange måter som et av de mest digitale, sa følgende om dette i juni 2019:

«Det er mange endringer samtidig. Krevende. Forventningene har vært klare: å ta det nye i bruk på en effektiv måte. Vi skal synliggjøre effektene. Jeg er opptatt av å lete etter gevinster. Det er ikke konkrete mål for gevinster. Du skal lete etter gevinster, og du må lete etter det selv. Det er vanskelig med det nye systemet. Jeg kjenner det ikke noe godt selv.»

Både denne lederen og flere andre var opptatt av at de kunne bli enda bedre til gevinstberegninger og gevinstrealisering, og at de hadde behov for støtte fra eksperter for å få enda bedre utbytte og organisatoriske gevinster.

Et annet område som ble nevnt, var intern samhandling mellom ledere, og også medarbeidere, på tvers av lokale organisasjonsgrenser. En annen informant uttalte at: «...digitalisering handler om mer samhandling og mer samskaping. Det forenkler, mer kan deles, og vi kan jobbe mer sammen om ting. Gevinster krever også kompetanse og villighet til å dele». Dette var noen eksempler som gitt, men er ikke noe utfyllende bilde. Vi skal beskrive mer om gevinster i kapittel 6. Likevel sier vi allerede nå at vi føler det er behov for å få fram enda mer kunnskap om metoder, kunnskapsbehov og resultater knyttet til gevinster og gevinstrealisering.

3.6 Konklusjoner

Dette kapitlet omhandler ledelsesmessige aspekter ved digital transformasjon: gjennom semistrukturerte intervjuer fra 2017-2019 med 23 mellomledere fra 15 NAV kontorer. Med utgangspunkt i AMO-teori viser studiene at lederne er meget motivert for å ta de digitale tjenestene i bruk. De prioriterer også utvikling relativt høy, slik at de er forberedt for å ta de digitale tjenestene i bruk. Ledere anser at å sørge for digital modenhet hos medarbeidere, slik at de kan ta de digitale tjenestene i bruk, er en av deres viktigste oppgaver. Lederne er godt kjent med kanalstrategien og digitalisering og denne er godt akseptert. Det er imidlertid noe forskjellig fortolkning av hva digitalisering betyr: noen knytter dette til effektivisering og å «sette strøm på papir», mens andre er «mer avanserte» og stiller krav om at det digitale må kobles mot endringer i organisasjon og ledelse for å få fram gevinster. Vi ser at flere av lederoppgavene er knyttet til de oppgaver og roller som mellomledere tradisjonelt har i endringsprosesser. Eksempler på dette er å være endringsleder, rollemodell, informasjonsspreder og translatør. Men mer interessant er det å identifisere noen nye roller og kompetanser som vi finner hos de mest reflekterte av informantene. Dette er knyttet til transformasjonsledelse, ambideksteritet og datastøttet ledelse. Det mest omfattende av disse tre er transformasjonsledelse, som er forskjellig fra tradisjonell endringsledelse fordi endringer skjer parallelt, utvikling og drift er tettere, det er større usikkerhet og ledere må selv finne retningen og justere den ut fra verdier, visjoner og jevnlig justeringer. Den andre nye kompetansen er knyttet til kravet om å ambideksteritet, å balansere ulike hensyn slik som drift kontra utvikling, kontroll vs støtte og det digitale vs det personlige. Til slutt er det behov for økt lederkompetanse om egen og kontorets digitalbruk.

Hovedfokus i intervjuene var knyttet til datastøtte i beslutninger, men det er behov for mer kompetanse knyttet til andre anvendelser og på et mer strategisk nivå. Våre studier bidrar til debatten om hva slags kompetanse framtidens ledere i NAV trenger. Det er ikke noe fasitsvar på dette: de vi identifiserte som «de beste lederne» i digital transformasjon her hadde variert bakgrunn. Like viktig som formell bakgrunn, er da evnen til å tilegne seg ny kunnskap, holdninger, personlige egenskaper og evnen til å balansere ulike perspektiver. Noe kontekstkunnskap om NAV er også viktig for å få legitimitet hos medarbeidere, oversette digitalisering og skape verdi og effekter for NAV. Det er behov for mer kunnskap om mellomledernes oppgaver og roller i forbindelse med digital transformasjon. Det er også behov for metodiske innovasjoner om hvordan studere ledere når grensene mellom oppstart og implementering flyter og det er diffuse grenser mellom ulike implementeringer. Av praktiske tiltak for NAV er det behov for å sette lederspørsmål og digitalisering høyere på dagsorden: Mange av informantene mente at de i begrenset grad hadde diskutert og reflektert over mange av de spørsmål som ble stilt på intervjuene. Derfor var det også en del som hadde ganske generelle svar på enkelte av hovedspørsmålene.

4. Veilederrollen og digital aktivitetsplan

Formålet med dette kapitlet er å se på endringer i veilederrollen knyttet til digitalisering, avgrenset her til digital aktivitetsplan. Digital aktivitetsplan er en del av NAVs kanalstrategi. Organisasjoner har kanalstrategier for å oppnå økt effektivitet og kvalitet på tjenestene. I NAV betyr dette at ytelser som behandles i hovedsak leveres digitalt, slik at det blir tid til brukere som trenger mer oppfølging for å komme i arbeid. Utfordringen tidligere studier har vist, er at brukerne oppfatter dette kanalmangfoldet som et supplement eller alternativ de kan velge.

Delprosjektet som ligger til grunn for dette kapitlet, har sett på veiledernes opplevde erfaringer om nytte, utfordringer og kompetansekrav i forhold til nye former for brukermøter i kombinasjon med digitale kanaler. En del av prosjektet har også sett på forbedringspotensialer for å videreutvikle kanalstrategien for å kunne møte brukerbehov og sikre effektiv tjenesteyting. Problemstillingen for delprosjektet har vært: «hvordan skal vi forstå NAV-veiledernes bruk av digital aktivitetsplan?» I kapitlet vil vi presentere hva vi vet om veilederrollen i NAV, samt kanalstrategi og kanalmangfold i tidligere litteratur. Datamaterialet består av både analyse av stillingsannonser og intervjudata av veiledere. Vår gjennomgang av stillingsannonser 2008-2019 viser oss at økt rom for skjønnsutøvelse for veilederne og økt brukerretting gjennom å bygge en god relasjon med brukeren, blir mer og mer vektlagt i veilederrollen. Videre vektlegges det særlig at veiledere jobber med å skape endring hos den enkelte bruker, se nye muligheter og motivere for nytt arbeid. Samtidig viser intervjumaterialet, tross utfordringer, kan digital dialog med brukeren øke brukerrettingen. Forutsetningen for å oppnå resultater med en del brukere er gjennom en god relasjon, en forutsetning for et godt samarbeid. Funnene i denne studien viser at dialog gjennom digital aktivitetsplan kan fremme dette, ofte ikke alene, men i samspill med ansikt til ansikt møter. Bedre enn om man bare har kun ansikt til ansikt møter.

4.1 Hva er digital aktivitetsplan?

Den digitale aktivitetsplanen ble innført i slutten av 2017, og skal kunne brukes av alle som mottar arbeidsrettet oppfølging fra NAV. Digital aktivitetsplan er en samhandlingsflate der både bruker og veileder kan legge til aktiviteter og ha dialog. Aktivitetsplanen er et verktøy som gir bruker mulighet til å strukturere sin arbeidsrettede aktivitet og være en plattform for dialog med NAV om sin prosess for å komme ut i arbeid.

St.meld 33. (2015-2016) fremhever at veilederne gjennom digitalisering skal få bedre tid, bedre verktøy, og brukerne skal medvirke mer for å sikre økt aktivitet fra brukerens side og mer arbeidsretting. En studie av den digitale aktivitetsplanen gir innsikter i disse fire ambisjonene. Vångutvalget (2015) vektla kompetanseutfordringer ved ny kanalstrategi noen om kompetanse og kompetansebehov hos veilederne. De fremhevet behovet for bedre kompetanse i brukeroppfølgingen knyttet blant annet til skjønnsanvendelse og bruk av IKT. Ekspertrapporten pekte videre på at de ansatte har ulike grader av IKT-kompetanse. Utvalget mente at lav IKT-kompetanse fører til lavere mestring av veilederrollen. Problemstillingen er: hvordan skal vi forstå NAV-veiledernes bruk av digital aktivitetsplan?

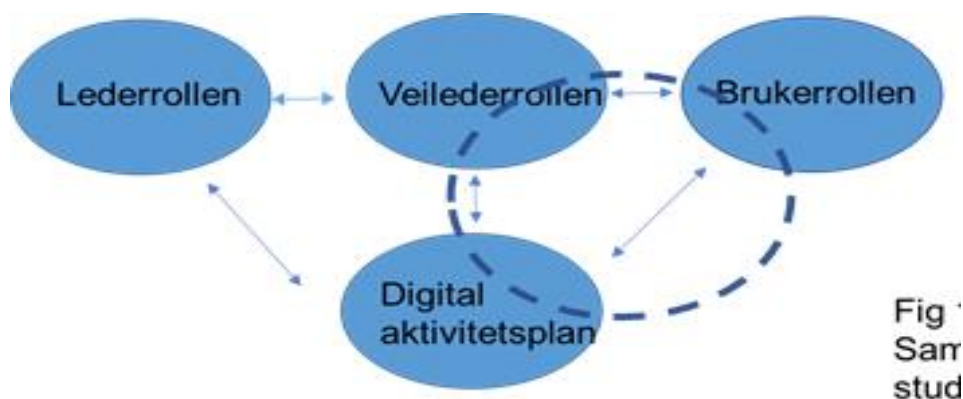
Hovedkanalen for kommunikasjon mellom veilederne og brukerne skal være aktivitetsplanen og den tekstbaserte dialog funksjonen der, hvor denne kommunikasjonen med brukeren blir lagret. Men

veilederne skal selv kunne velge andre kommunikasjonsformer der de ser det som ønskelig (fysisk møte, chat, lyd-bilde eller telefon) eller henvise til kontaktsenter eller nav.no.

Studiet av mediabruk og kanalvalg har i de senere år fokusert på settinger der flere kanaler er tilgjengelig for å forstå måten mediabrukerne tar de i bruk og hvorfor, og med hvilke relasjonelle konsekvenser, hvordan teknologibruk former arbeidsprosesser og interaksjoner, og hvordan teknologibruk er formet av medlemmenes oppfatninger og behov (Rice, et al. 2017). Denne delstudien bidrar til dette feltet gjennom å vise betydningen av skriftlig kommunikasjon og asynkron kommunikasjon, i samspillet mellom veileder og bruker.

4.1.1 Veilederrollen i NAV

Veilederrollen i NAV påvirker og påvirkes av brukerrollen og lederrollen slik figur 1 illustrerer.



Figur 1. Sammenhenger som veilederrollen står i

I NAV skal brukeren nå ta mer ansvar, være mer i førersetet for eget liv, gjennom mer aktiv brukermedvirkning (St.meld 33 2015-2016). Dette betyr en mer aktiv brukerrolle som betyr at veilederrollen beveger seg fra en styrende rolle, der veileder i stor grad foreskriver tiltak for bruker, til en mer støttende rolle der veileder mer blir en refleksjonspartner for brukeren i relasjon til de løsninger og aktiviteter brukeren ser for seg som aktuelle for å komme ut i jobb. Samtidig er det stor variasjon blant brukerne og deres evne til å ta den nye tiltenkte rollen, som gjør at veilederne må tilpasse sin veiledning deretter.

NAV har tydelige målsettinger om mer brukerretting, der brukeren skal «settes i førersetet» for sitt eget liv gjennom at brukeren selv skal sette mål og lage en plan for å nå målene ved hjelp av veileder og den digitale aktivitetsplanen. Digitaliseringen i NAV, selvbetjeningsløsningene og aktivitetsplanen, skal effektivisere arbeidet, slik at det blir mer tid til å utøve skjønn og fokusere på de brukerne som trenger støtten mest.

Disse ambisjonene står i kontrast til tidligere digitaliseringserfaringer i NAV. Betydning av digitalisering for veilederrollen har blitt beskrevet som en overgang fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati (Røhnebak, 2016), der veilederne i større og større grad skal møte sine brukere via skjerm og brukerforløpet styres inn i løp definert på forhånd i verktøyet. Dette fordi systemet overtar (Bovins & Zouridis, 2002), og eller at informasjon i databaser blir den viktige kunnskapen. Digitalisering fremstilles som at en teknisk praksis erstatter en relasjonell praksis med brukeren. Arbeidsprestasjoner i AMO teori (Bos-Nelhes m.fl, 2013) avhenger av kompetanse, motivasjon og muligheter. Det teorien fremhever at alle tre må være på plass. Eksempelvis så holder det i

utgangspunktet ikke å ha kompetanse eller være motivert, om man ikke har muligheter til å gjøre oppgavene på en ønsket måte. Hindre kan være mangel på tid, regelverk eller manglende tillit til å løse oppgaven. Tidligere forskning på NAV-veilederne viser at de opplever å stå i et krysspress som begrenser hvilke muligheter de har til å følge opp brukere slik de selv mener er riktig. Veilederne opplever en spenning mellom kontroll og hjelperollen, de mangler også en tydelig mot kompetanse i forhold til andre sterke profesjoner. Og de blir ofte utfordret av brukerne og må innta en forhandlingsposisjon i forhold til brukerne (Riis-Johansen m.fl., 2018). Muligheten for å utøve sin kompetanse kan altså være begrenset av slike forhold.

4.2 Kanalstrategier og kanalmangfold

Forskning på kanalstrategier har undersøkt hvordan brukere og ansatte samhandler i møte med offentlige tjenester, og hvordan offentlige tjenester har til hensikt å kanalisere brukerne til de mest effektive kanalene (Pieterson, Ebbers & Madsen, 2017, van den Boer, Arendsen & Pieterson 2016). Forskningen viser at brukere ser digitale kanaler som et supplement, snarere enn det primære alternativet for samhandling (Kræmmergaard, 2018). Siden ulike brukergrupper mangler nødvendige IKT-ferdigheter, er kanalmangfold viktig for å sikre alle et godt tjenestetilbud (Teerling og Pietersons, 2011). Kanalmangfold kan være i konflikt med kanalstrategier som vektlegger at enkelte tjenester bare skal tilbys på en eller få kanaler. Samtidig kan det å gi samme tjeneste gjennom ulike kanaler bli veldig dyrt. Det vi vet om aktivitetsplanen så langt har vi fra Åsheim (2018), som finner at de ansatte (veilederne) benytter aktivitetsplanen som et styringsverktøy for arbeidsavklaringsprosessen. Dette kan tolkes i retning av en mer teknisk bruk fremfor en relasjonell bruk av dette verktøyet. Dette kan være villet fra veilederne side, men det kan også være et utslag av manglende kompetanse, motivasjon eller muligheter til å bruke teknologien på en annen måte.

4.3 Metodisk tilnærming

Totalt er 500 stillingsannonser for veilederstillinger fra årene 2008, 2009, 2016, 2017 og 2019, analysert. Stillingsannonsene utformes lokalt, slik de ser behovene. Stillingsannonsene tar dermed «puls» på hva fokuset i de ulike kontorene er i forhold til veilederrollen til ulike tider. Siden kravene beskrevet i stillingsannonsene er utgangspunktet for innstillingsarbeidet, mener vi at de har betydning for hvem som faktisk blir ansatt og forventninger som stilles til veilederne. Dette er informasjon som er viktig bakgrunn for å forstå veilederrollen i NAV.

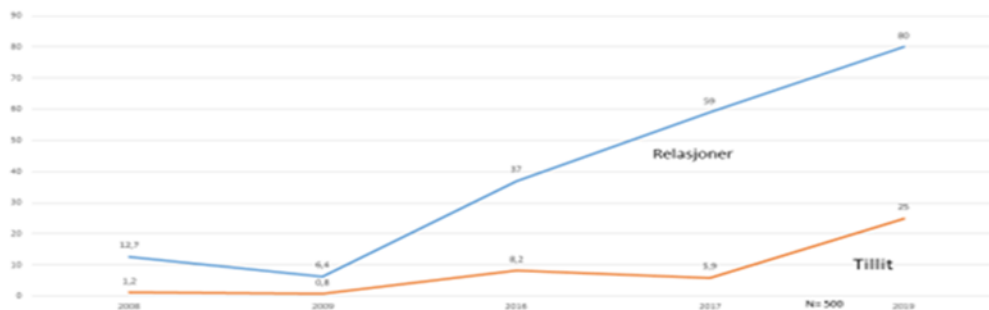
Datagrunnlaget er videre 22 kvalitative intervjuer utført de siste tre år. 12 intervjuer er gjennomført av delprosjektleder og 10 intervjuer er gjort av BA studenter, totalt to oppgaver, veiledet av delprosjektleder. Veiledere og to avdelingsledere er informanter, intervjuene varte fra en til 1.5 timer. Materialet omfatter både små og store kontorer i Innlandet og Viken. I tillegg omfatter datamaterialet egne notater fra møter, workshops og interne arbeidsdokumenter i NAV.

Materialet er analysert ved hjelp av Nvivo, et dataprogram for behandling av kvalitative data. Annonsene er analysert i forhold til årstall, oppgaver som beskrives for veilederne, og kompetansekrav. Intervjudataene er transkribert og lest som en helhet samtidig som enkeltkategorier er bearbeidet i Nvivo - dette for å bli best mulig kjent med materialet.

4.4 Ny veilederrolle: samspillet veileder og bruker

4.4.1 Funn i stillingsannonser om veilederrollen

Vår analyse av annonsetekster for veilederstillinger i NAV viser en økt vektlegging av det vi kan kalle for en relasjonell «turn» i NAV over tid. Figuren under illustrerer hvordan det å bygge relasjon og tillit med brukeren har fått økt fokus i veilederrollen, slik den viser seg i annonsetekster, fra 2008 til 2019. Figur 2 viser at mens 12 prosent av annonsene fra 2008 nevner relasjoner, er relasjoner med i hele 80 prosent av annonsene i 2019. Og når det gjelder begrepet tillit så nevnes det i 12,7 prosent av annonsene i 2018 og i 25 prosent av annonsene i 2019.



Figur 2. Antall ord om evne til å bygge og vedlikeholde relasjoner i blått (øverste linje), samt evne til å skape tillit (oransje, nederste linje) prosentvis i annonsetekster for veilederstillinger i NAV (N=500 totalt).

Vi kan tenke oss at slike relasjonelle ferdigheter vil gjøre det lettere å oppnå noe med brukeren. Relasjonen blir her et middel som skal fremme blant annet avklaring frem mot målet som er å få flest mulig over i arbeid. Samtidig viser også gjennomlesning av annonseteksten oss at anvendelse av regelverk vektlegges mer tidligere i perioden og samfunnsoppdraget fremheves i de senere år. Eksempelvis forsvinner uttrykk som at veilederne skal kunne tilegne seg regelverk, og istedenfor beskrives det at veilederne skal se regelverket (tolke det, egen anmerking) ut fra samfunnsoppdraget. Altså, en sammenligning av annonsetekstenes innhold indikerer større rom for skjønnsutøvelse i veilederrollen, slik annonsene fremstiller det. Dette var også en forventning knyttet til digitaliseringen i NAV, der ressurser skulle flyttes fra å gi opplysninger om ytelser til å veilede brukere frem mot arbeid.

Krav til relasjonskompetanse fremkommer i annonsene, som for eksempel i formuleringen «du er god på å skape gode relasjoner», eller at du har evne til å skape relasjoner med ulike brukere, eksempelvis fra forskjellige kultur. Gjennom gode relasjoner skal veiledere motivere brukerne til å se løsninger for sin egen situasjon, og komme i arbeid. En interessant presisering i en annonse er at veileder skal kunne stå i tette relasjoner over tid.

Veiledere må være på og kanskje ikke forvente resultater med en gang. Særlig, og noe overraskende, fremheves relasjonsarbeid mer og mer i de statlige stillingene. Dette tolkes som at man i større grad

enn tidligere skal utøve skjønn i det arbeidsrettede arbeidet i et samarbeid mellom bruker og arbeidsliv. I de nyere spesialiserte veilederstillingene markedsrådgiver og jobbspesialist, vektlegges særlig relasjon med eksterne partnere.

Det er også interessant at ordet tillit nevnes hyppigere i annonsene i de senere år i vårt utvalg, til forskjell for de tidlige årene. I annonsetekstene knyttes dette til ulike forhold, som at veilederne skal ha tillit (og respekt overfor) brukerne, og at de må ha evne til å skape tillit med ulike mennesker og bygge nettverk og samarbeide med nærings- og arbeidslivet. I de eldste annonsene handler tillit om noe man har, en egenskap ved personen, som for eksempel at personen «er tillitsvekkende», mens tillit i annonsene fra 2018 og 2019 formuleres som noe man skal utvikle – bygge relasjon, bygge nettverk og skape tillit. Relasjon og tillit er altså sentralt – og skal etableres med svært ulike brukere og samarbeidspartnere i arbeidslivet. Tabell 1 viser en oversikt over ord i stillingsannonsen som beskriver forventninger til veiledere nå og tidligere.

Utrykk i hele perioden	Utrykk på veg ut	Nye uttrykk
Evne til å motivere	Kunne Excel	Inspirere og begeistre
Evne til kommunikasjon	Kunne lære seg regelverk	Nysgjerrig på brukeren
Serviceorientert	Kunne lære seg datasystemer	Stå i kontinuerlig utvikling
Strukturert		Vektlegge samfunnsoppdraget fremfor regler
Måltrett		Raskt lære seg nye datasystemer
Omstilling (av bruker og seg selv)		
Ha respekt for bruker		
Kunne lære seg og håndtere flere ulike datasystemer		

Tabell 2. Beskrivende uttrykk for veilederrollen, 2008 - 2019

Egenskaper som mer eller mindre har blitt borte fra stillingsannonsene er å kunne Excel eller lære seg datasystemer. Dette kan tolkes som at det tas for gitt. Kompetanse på å jobbe mellom ulike datasystemer tas også frem, men vil muligens bli mindre viktig når datasystemene integreres bedre (at data fra ulike kilder kan hentes frem fra ulike kilder). Ny- uttrykkene understreker og utfyller det relasjonelle og skjønnsutøvelse, å styre etter samfunnsoppdraget, blir viktigere enn bokstavtro regelfølgning. Veilederne evne til å inspirere er et nytt uttrykk i annonsene, som også sier noe om hva som nå forventes av veilederne i dialogen med brukerne.

4.4.2 Vurdering av utviklingstrekk i veilederrollen

Det ordet som brukes oftest og som går igjen i annonsene fra 2008 helt til i dag er motivasjon, at veilederne skal ha evne til å motivere brukere i en omstillingsfase, mot nytt arbeide og aktivitet. Dette krever ut fra annonsene at veiledere er nysgjerrige på det som bor i brukeren i forhold til å komme seg i aktivitet og jobb, og at man hjelper til å se en veg videre for brukeren mot en ny foretrukket situasjon som er mulig å oppnå. Er målet ikke viktig for brukeren eller oppleves som urealistisk er det sannsynlig at motivasjonen vil være lav, og måloppnåelsen blir deretter.

At veilederne arbeider med å oppnå endring hos brukeren er sentralt nøkkelbegrep for å forstå veilederrollen i NAV. Det annonsetekstene sier oss er at veiledernes hovedoppgave er å fremme endring hos brukerne som en forutsetning for arbeidsretting – endre brukerens tankesett om jobb – se nye muligheter. Viktige personlige egenskaper i en slik kompetanse er å være motiverende og inspirerende overfor brukerne. Evne til å spille på lag med brukerne (og kolleger) fremheves særlig som nøkkelen til å oppnå resultater. I de siste års annonser fremheves det at veilederne skal vektlegge samfunnsoppdraget fremfor regler, det vil si en overgang fra regelstyring til mer skjønnsbasert styring. Motivasjon for veilederne i deres arbeid knyttes i annonsene til å få muligheten til å gjøre en forskjell for andre mennesker.

I neste underkapittel vil vi fokusere på veilederens erfaringer og synspunkter på den digitale aktivitetsplanen – om den bidrar til at de kan få hjulpet brukerne - om planen gjør en forskjell. Vi kan røpe at svaret er ja, digital aktivitetsplan er en plan som ikke bare forenkler kommunikasjonen med brukeren, og de mener også at den øker brukermedvirkningen.

4.5 Veiledernes arbeid gjennom aktivitetsplanen

4.5.1 Digital aktivitetsplan - mer brukereierskap og brukerretting?

Veilederne rapporterer, i våre intervjudata, at de er positive til at brukerne skal ha større eierskap til aktivitetsplanen og at det faktisk også er slik. En veileder sier det slik:

« Før så hadde vi òg, kan du si, en manuell aktivitetsplan, og den havnet ... Jo, brukeren skrev jo under på den, og det gjorde NAV også, men da ble det et dokument som ble skrevet, og så var de ikke like aktive, kan du si. For da varte den en periode og så ... Men nå har vi en aktivitetsplan som stadig er i endring, som blir hyppig oppdatert. Og det gjør jo brukeren selv, og det gjør vi, som NAV-veiledere. Dette fører også til at brukeren har mer eierskap til planen.»

Den digitale aktivitetsplanen er lett å ta frem og oppdatere, sammenlignet med papirversjonen man hadde tidligere. Brukerne bidrar ofte med gode kreative ideer i forhold til hvordan de selv kan komme seg over i lønnet arbeid. Dette kan gjerne være forslag som veilederne ikke har tenkt på tidligere. At bruker skriftlig kan formulere både egen situasjon og egne målsettinger, og aktivitetene på veg til målet, kan fremme motivasjonen til brukeren i seg selv. Dette siden brukeren selv definerer hva som skal stå og dermed får mer eierskap til egen aktivitetsplan. Ofte er førsteutkastet til plan som brukeren har ikke er helt realistisk. En videre dialog mellom bruker og veileder som fremmer refleksjon hos brukeren, er dermed viktig. Å få til dette krever at veileder har god forståelse for brukerens situasjon og ressurser, men også kjennskap til arbeidslivet. Det nye er at digital aktivitetsplan bidrar til økt brukerretting igjennom at brukerne skriver i den og lett kan oppdatere eller endre planen selv. Veiledere gjenbraker også tekst fra brukeren for å fremme brukerretting.

«I dag blir det at mye av de oppfølgingssamtalene som vi før hadde på kontoret eller via telefonen, nå går de i aktivitetsplanen. Det jeg gjør hvis det er en lang tilbakemelding fra bruker, som jeg ser har en framtidig verdi i saken – fordi det er en god egenvurdering eller redegjørelse – så klipper jeg den ut og limer den inn som et eget notat i saken. Siden brukeren har skrevet det selv blir det også bedre brukermedvirkning enn om jeg skrev et referat fra et møte».

Veilederne oppfatter denne praksisen som at det skriftlige blir mer autentisk, siden det er brukerens egne ord og ikke baserer seg på et referat veilederen har skrevet. Selv om ansikt til ansikt kommunikasjon trekkes frem som den kanalen de fleste opplever som best (rikest) også blant veiledere, viser en del studier at «fattigere» kanaler istedenfor fremmer ærlighet og personlige avsløringer, som man ikke ville gjort ansikt til ansikt (Bargh, McKenna & Fitzimons, 2002; Oeldorf-Hirsch & Nowak, 2018). Dette kan være tilfellet også her. Veiledere viser i hvert fall til at de opplever det skrevne som mer autentisk – og med andre fordeler som at det er lagret og kan dermed hentes opp igjen videre i saken. Veilederne melder at de er mindre på telefon og skriver mindre enn før, men leser mer hva brukerne skriver.

4.6 Styrken ved asynkron kommunikasjon i veiledning

Vi finner i våre intervjudata betydelige fordeler med asynkron kommunikasjon i veiledningsarbeidet. Asynkron kommunikasjon handler om at kommunikasjonen mellom bruker og veileder foregår på ulike tidspunkter (ikke samtidighet). Vi kan merke oss at dialogen i aktivitetsplanen kan brukes som et synkront verktøy når begge sitter og chatter med hverandre på samme tid. Men siden det blir lagret fungerer det også som et asynkront kommunikasjonsverktøy der man svarer når man har tid. Dette gir både brukere og veileder nye muligheter de ikke har i eksempelvis i et fysisk møte eller i en telefonsamtale (synkrone samtaler), sier våre informanter. Veiledere mener aktivitetsplanen et veldig godt verktøy til å være tettere på brukeren ifølge våre informanter. Tett på gjennom hyppig kontakt beskriver de det som. En veileder sier det slik:

«Vi kan være hyppigere i kontakt via dialogen i aktivitetsplanen... føler at vi kommer nærmere brukeren på grunn av denne hyppige kontakten gjennom aktivitetsplanen.»

Veiledere opplever det som effektivt å kunne gå igjennom dialogen med brukere på et avtalt tidspunkt i løpet av dagen. Dette frigjør tid sammenlignet med telefonsamtaler som kunne forstyrre en midt i annet arbeid. Veiledere ser også en fordel med at de ikke må svare brukeren med en gang, men at de har mulighet til å konferere med kolleger i vanskelige tilfeller. Digital dialog fremmer altså muligheten til å bruke kollegaene – det er viktig for kollegastøtte, læring og bedre skjønnsutøvelse.

Asynkron kommunikasjon synes også å gi fordeler for brukeren. En veileder sa det slik:

«De som lider mer av sosial angst eller har noen problemer i forhold til psykisk helse, så kan jo det å være digital være et hjelpemiddel. Fordi da kan du faktisk ha dialogen med NAV uten at du behøver å ta telefonen, hvis det er det som er vanskelig. Du slipper å nødvendigvis møte opp et sted. Og du kan for så vidt svare når det passer deg selv. Noen har jo en døgnrytme som gjør at det kanskje ikke passer med» samtaler fra NAV-kontoret klokka ni om morgenen. Men da kan de faktisk svare på en henvendelse eller forespørsel fra NAV på en annen tid på døgnet.»

Denne asynkrone kommunikasjon gir brukeren en mulighet til å sette seg ned og beskrive egen situasjon med egne ord, formulere mål og veien dit. Bedre enn hun eller han ville klart på et NAV-kontor på en knapp times møte hevdes det. En veileder sier det slik:

«...du (bruker) kan faktisk svare når du er i humør og form og ... folk ... sliter med mye forskjellig. At man faktisk kan logge seg inn og svare på det tidspunktet man sjøl føler seg opplagt til å gjøre det ... og samtidig få tid til å reflektere over muligheter selv. Refleksjon tar

litt tid og det er jobben vår å få den i gang hos brukeren. Gjennom en digital dialog som går over litt tid kan vi nettopp få til refleksjon hos og med brukeren.» .

Vi ser her brukerens evne til å formidle sin situasjon økes og at dialog over tid brukes for å fremme refleksjon hos brukeren.

4.7 Aktivitetsplanen - et samarbeidsverktøy

Ut fra våre funn, mener vi aktivitetsplanen bør ses på som samarbeidsteknologi, fordi resultatet av veiledningsarbeidet avhenger av at veileder og bruker klarer å få felles situasjonsforståelse og felles målsetting. Styrken ved den digitale aktivitetsplanen sammenlignet med tidligere papirversjon, er at den fremmer samarbeid mellom veileder og bruker på tvers av tid og rom, med effektivitetsgevinster og økt brukermedvirkning som resultat. Et samarbeidsverktøy som aktivitetsplanen må også vurderes i forhold til om bruken av verktøyet fremmer felles forståelse for situasjonen brukeren er i og en felles målsetting for samarbeidet. Vi finner at flere trekk ved aktivitetsplanen fremmer dette. Disse trekkene er:

1. At brukeren med egne ord kan beskrive sin situasjon, som kan kommenteres av veileder, og veileder kan beskrive forventninger til brukeren, som igjen kan kommenteres av bruker.
2. At dialogen, målsetting og aktiviteter er lagret og kan hentes opp igjen og endres, noe som gjør det mulig å raskt oppdatere den felles situasjonsforståelsen.

For at veilederne skal kunne samarbeidet godt med brukeren – trenger de ikke bare å vite det samme, men begge trenger vite at den andre vet det. I dette ligger det at både hjelpe- og kontrollrollene er integrerte, slik det framsettes i punkt 1 over. Samtidig er det viktig at begge parter ikke bare har det samme målet, men at de hver for seg vet at den andre har samme mål, og at de jobber ut fra den samme planen for å oppnå dette målet. Dette kan vi kalle delt intensjonalitet (Teneberg, Roth & Socha, 2016) og det oppnås ideelt sett i punkt 2, som understreker viktigheten av lagring. Aktivitetsplanen fremmer felles forståelse gjennom at informasjon om brukerens situasjon beskrives og målsettinger diskuteres og lagres. I aktivitetsplanen vil veileder se det bruker ser og omvendt. Muligheten for å oppdatere planen hyppig, fremmer ideelt sett at begge vet og vet at den andre vet og sikrer ny felles forståelse.

4.8 Konklusjoner

Problemstillingen for dette delprosjektet handler om veiledernes erfaringer med digitale kanaler og er avgrenset til; «hvordan skal vi forstå NAV-veiledernes bruk av digital aktivitetsplan?». Aktivitetsplanen er i denne delrapporten vurdert som en god og nyttig kommunikasjonskanal mellom veileder og bruker. Vi ser at deres bruk av aktivitetsplanen må sees i sammenheng med at veilederrollen i NAV handler om å bygge en god relasjon med brukeren, en tillitbasert rolle, for å fremme endring hos brukeren – og med forventninger om både brukerrettet prosess og arbeid som mål. Samtidig ser vi at hjelperrollen og kontrollrollen ikke trenger å være motsetninger, men snarere at de forutsetter hverandre. Brukerretting fremmes av mulighetene i verktøyet for brukeren i å ha tid og rom til å beskrive sin situasjon og ønsker så godt som mulig. Arbeidsretting fremmes av brukerrettingen, ved at veilederne har fått, gjennom digital aktivitetsplan, et godt verktøy for dialog og oppfølging med og av brukeren. Vi ser at menneskekunnskap og digital kunnskap ikke er to komponenter, men en integrert kompetanse. Den ene kompetansen forutsetter den andre. Kanalvalg eksempelvis, når et mangfold av kanaler finnes, styres av hvordan valget påvirker samarbeidet mellom veileder og bruker. Veiledere velger i noen situasjoner «å bryte» kanalstrategien til NAV -

eksempelvis ved å gi informasjon om ytelser, som brukeren egentlig skal kunne finne selv på nav.no, nettopp for å bygge relasjon og tillit som hjelper og veileder.

Denne studien nyanserer bildet av NAV som et skjermbyråkrati (Røhnebæk, 2016) og preget av en teknisk praksis (Åsheim, 2018), siden individuelle forhold og skjønn fremmes av veiledernes bruk av digital aktivitetsplan - siden brukerens situasjonsbeskrivelser og ønsker vektlegges. Digital aktivitetsplan er et asynkront verktøy i samhandlingen med brukerne, noe som øker mulighetene for at veilederne kan gi hverandre kollegastøtte. Dialog i aktivitetsplanen gir tid og rom til å spørre andre før en svarer brukeren. Veilederne vi intervjuet virker i lys av AMO teori å ha nødvendige ferdigheter, er motivert og ser muligheter til å bruke digital aktivitetsplan i en mer støttende veilerrolle overfor brukerne. Samtidig skal det sies at de informantene vi har er plukket ut av lokalkontorene selv og er sannsynligvis blant de som har høyest kompetanse med digitale verktøy og aktivitetsplan. Våre data gir dermed best innsikt i utviklingstrekk og mulighetene digital kommunikasjon fremmer, fremfor eksakt utbredelse av ny praksis og ny veilerrolle.

Dette kapitlet skal formidle perspektiver på utvalgte brukergruppers erfaringer fra nye typer brukermøter og bruk av digitale kanaler, samt at vi med dette utgangspunktet skal formidle noen synspunkter på NAVs kanalstrategi. Under dette temaet har det blitt gjennomført to delprosjekter. Prosjektene er kalt «Digitalisering i NAV: Løsning på alt unntatt arbeidslinja?».¹ Og det andre delprosjektet har vi kalt «*Fra skranke til skjerm* - Digitalisering av tjenester i NAV – sårbare brukeres erfaringer med kanalstrategien».²

Felles for disse to delprosjektene er at de har undersøkt problemstillinger som knytter brukeropplevelser til kanalstrategien, og de har dermed undersøkt nærmere hva slags erfaringer som er blitt gjort i et brukerperspektiv når det gjelder kanalstrategien. Det første delprosjektet har tatt utgangspunkt i veiledere og andre NAV-ansatte med oppfølgingsansvar og deres forståelse av og erfaring med hva slags effekt kanalstrategien har hatt for den store gruppen brukere som er i sentrum for NAVs virksomhet: de som skal over i arbeid. Viktige funn fra dette delprosjektet er at de aller fleste ansatte er fornøyd med kanalstrategien og effektene av den for dere egen arbeidssituasjon, men det synes samtidig å være en løs kopling til deres oppfattelse av hvordan kanalstrategien bidrar til å løse den sentrale oppgaven om å bidra til å styrke arbeidslinja. Studien legger hovedvekt på to fortolkninger: Digitalisering av relasjoner demper brukernes tidligere ubehag som den asymmetriske relasjonen ved personlig fremmøte innebærer. Informantenes vurdering er mer preget av hvordan de mestrer konkrete oppgaver enn av institusjonens overordne mål.

Det andre delprosjektet har stilt spørsmålet: Hvordan oppleves kanalstrategien og digitaliseringen av NAVs tjenester blant brukere med rus og/eller psykisk helseutfordringer? Her er det brukere som er i spesielt sårbare situasjoner som er i fokus. Det viktigste funnet fra dette delprosjektet er at brukere som er i en spesielt sårbar situasjon for det første har utfordringer når det gjelder tilgang til digitale verktøy og datakompetanse, og for det andre at denne brukergruppen har svært komplekse, og gjerne langvarige saker, som påvirker deres erfaringer og syn på digitaliseringen. Denne gruppen etterlyser gode digitale rutiner for tilbakemeldinger i en situasjon som preges av stor usikkerhet på alle hold.

¹ Et artikkelutkast basert på delprosjektet er under referee for tidsskriftet «Søkelys på arbeidslivet».

² Et artikkelutkast basert på delprosjektet skal sendes til publisering på engelsk til tidsskriftet «Nordisk velferdsforskning».

5. Brukernes betydning i kanalstrategien

Dette kapittelet skal formidle perspektiver på utvalgte brukergruppers erfaringer fra nye typer brukermøter og bruk av digitale kanaler, samt at vi med dette utgangspunktet skal formidle noen synspunkter på NAVs kanalstrategi. Under dette temaet har det blitt gjennomført to delprosjekter. Prosjektene er kalt «Digitalisering i NAV: Løsning på alt unntatt arbeidslinja?». Og det andre delprosjektet har vi kalt «Fra skranke til skjerm - Digitalisering av tjenester i NAV – sårbare brukeres erfaringer med kanalstrategien».

Felles for disse to delprosjektene er at de har undersøkt problemstillinger som knytter brukeropplevelser til kanalstrategien, og de har dermed undersøkt nærmere hva slags erfaringer som er blitt gjort i et brukerperspektiv når det gjelder kanalstrategien. Det første delprosjektet har tatt utgangspunkt i veiledere og andre NAV-ansatte med oppfølgingsansvar og deres forståelse av og erfaring med hva slags effekt kanalstrategien har hatt for den store gruppen brukere som er i sentrum for NAVs virksomhet: de som skal over i arbeid. Viktige funn fra dette delprosjektet er at de aller fleste ansatte er fornøyd med kanalstrategien og effektene av den for dere egen arbeidssituasjon, men det synes samtidig å være en løs kopling til deres oppfattelse av hvordan kanalstrategien bidrar til å løse den sentrale oppgaven om å bidra til å styrke arbeidslinja. Studien legger hovedvekt på to fortolkninger: Digitalisering av relasjoner demper brukernes tidligere ubehag som den asymmetriske relasjonen ved personlig fremmøte innebærer. Informantenes vurdering er mer preget av hvordan de mestrer konkrete oppgaver enn av institusjonens overordnede mål.

Det andre delprosjektet har stilt spørsmålet: Hvordan oppleves kanalstrategien og digitaliseringen av NAVs tjenester blant brukere med rus og/eller psykisk helseutfordringer? Her er det brukere som er i spesielt sårbare situasjoner som er i fokus. Det viktigste funnet fra dette delprosjektet er at brukere som er i en spesielt sårbar situasjon for det første har utfordringer når det gjelder tilgang til digitale verktøy og datakompetanse, og for det andre at denne brukergruppen har svært komplekse, og gjerne langvarige saker, som påvirker deres erfaringer og syn på digitaliseringen. Denne gruppen etterlyser gode digitale rutiner for tilbakemeldinger i en situasjon som preges av stor usikkerhet på alle hold.

5.1 Digitalisering i NAV: løsning på alt unntatt arbeidslinja?

Problemet delprosjektet har jobbet med handler om hvordan ansatte i NAVs oppfølgingstjeneste oppfatter den digitale strategien, hvordan de begrunner den, samt hvordan de vurderer effekten og kriteriene for suksess. Relevant her er først og fremst intensjonen om å lede større deler av brukermassen bort fra analoge løsninger og ansikt til ansikt møter for at ansatte skal kunne få frigjort ressurser til de gruppene som trenger mer effektiv arbeidsrettet oppfølging (Lundberg og Syltevik 2017). Dette har vært en kvalitativ studie, der veiledere og ansatte i NAV har vært informantene. Fokuset på brukerne går i dette prosjektet med andre ord via NAV-ansattes oppfattelse av hva slags effekt kanalstrategien har for brukerne: frigjøres det ressurser til bruk for de mest utsatte brukergruppene for å få dem i arbeid?

5.1.1 Problemforståelse og teorigrunnlag for prosjektet

Siden NAV ble etablert i 2005 har digitalisering vært regnet som et sentralt virkemiddel for å realisere reformens ulike målsettinger: Raskere og mer effektiv saksbehandling, mer individuelt tilpassede tiltak (Andreassen 2011) og som en konsekvens realisere det overordnede målet om flere i arbeid og færre

på trygd (Helgøy, Kildal og Nilssen 2011). En av de senere, og en aktuell og diskutert digitaliseringsambisjon omtales som *kanalstrategien*. Kanalstrategien lanserer digitalisering som en strategi for mer effektiv arbeidsinkludering (Vågang, 2018).

Våre overordnede spørsmål er følgende:

1. Hvilke problemer er etter informantenes vurderinger digitaliseringsstrategien egnet for å løse? Vi presenterer data fra kvalitative intervjuer med NAV-ansatte i oppfølgingstjenesten for å svare på spørsmålet.
2. Hva vil være relevante fortolkninger av informantenes opplevelser? Funnene våre vil bli fortolket i lys av dagsaktuelle diskurser om digitalisering, sosialfag og velferdspolitik.

Kanalstrategien ses i vår studie i sammenheng med NAVs definerte rolle og offisielle selvpresentasjon i den store velferdsdiskursen: Arbeidsinkludering i Norge er først og fremst en effekt av NAVs tilretteleggingsevne og kapasitet. Relevant her er først og fremst intensjonen om å lede større deler av brukermassen bort fra analoge løsninger og ansikt til ansikt møter for at veiledere skal kunne få frigjort ressurser til de gruppene som trenger mer effektiv arbeidsrettet oppfølging (Lundberg og Syltevik 2017).

I dette delprosjektet undersøker vi hvordan ansatte i NAVs oppfølgingstjeneste oppfatter den nye digitale strategien, hvordan de begrunner den, samt hvordan de vurderer effekten og kriteriene for suksess. Vi presenterer data fra kvalitative intervjuer med NAV-ansatte i oppfølgingstjenesten for å svare på spørsmålene. Vi er videre opptatt av å situere digitaliseringsdebatten i en sosialfaglig og en velferdspolitisk kontekst. Funnene våre blir fortolket i lys av dagsaktuelle diskurser om digitalisering, sosialfag og velferdspolitik. Problemforståelsen vår er avledet fra AV-direktoratets intensjoner, men ikke utelukkende avgrenset til realisering av arbeidslinja som suksesskriterium. Tvert imot, vil våre fortolkninger utfordre kanalstrategiens muligheter til å innfri på dette punktet.

Mye av det forskningsfeltet vi beveger oss innenfor har vært og er fortsatt, innrettet mot andre tema enn arbeidsinkludering. En retning med sentral relevans for oss er utforskningen av muligheter og begrensinger eller ambivalens: digitaliseringseffektene er avhengig av formål og kontekstuelle betingelser (Orton-Johnsen and Prior, 2013). Det ligger åpenbare muligheter til koordinering og effektivisering i teknologien. Men samtidig innebærer digitalisering i flere sammenhenger problematiske begrensninger, som standardisering og kontroll av profesjonelt skjønn og relasjoner mellom velferdsapparat og brukere (Bovens og Zouridis, 2002; Webb, 2006). Bovens og Zouridis (2002) er opptatt av hvordan teknologisk utvikling tilsynelatende lever sitt eget liv og har erstattet ansikt til ansikt fasen i offentlige tjenester, det såkalte «bakkebyråkratiet» (preget direkte kontakt og profesjonelle dilemmaer knyttet til brukernes uendelige behov og systemets begrensede ressurser (Lipsky, 1980)). De påpeker en utvikling mot gradvis forsterket digitalisering, «screen level bureaucracy», hvor kontakten mellom bruker og tjenesteyter fortsatt eksisterer, men foregår via dataskjerm. Et tredje nivå i denne utviklingen kaller de «system level bureaucracy». Her styrer dataprogrammene selv interaksjonen og systemdesignerne blir i realiteten de som legger premissene for interaksjonen (Bovens og Zouridis, 2002).

Aktuell norsk forskning på feltet viser til en funksjonell differensiering av kommunikasjonsplattformer tilpasset ulike formål og brukertyper. Det er sjelden snakk om at digitalisering erstatter ansikt-til-ansikt-relasjoner som sådan. Bruk av IKT øker først og fremst kommunikasjon omkring rene byråkratiske formaliteter (informasjon, søknader, målekort osv.) (Hansen, Lundberg & Syltevik 2018).

Røhnebæks phd-studie *Standardized flexibility: on the role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV)* fra 2014, er konkret og illustrerende når hun fremstiller NAV-ansattes forsøk på mestring av de to digitale saksbehandlingssystemene Arena og Gosys. Det er åpenbart at denne teknologien lenge har satt dagsorden gjennom strukturerende prosedyrer, samtidig som ansatte finner smutthull for skjønnsutøvende effektivisering (standardisert fleksibilitet) (Røhnebæk 2014, 2016). Breit, Egeland og Løberg (2019) legger vekt på betydning av at all kontakt mellom brukere og NAV-ansatte i 1. linje til enhver tid er innvevd i digitalisering og utfordrer dermed distinksjonen mellom den rene menneskelige relasjon og teknologikonstituerte relasjoner. Deres empiriske funn preges av motsetningsfylte effekter av en slik situasjon (både bedre brukerkontakt og distraherende brukerkontakt, vellykket oppdragelse av brukere på IKT, og problemer med de som ikke klarer å tilpasse seg, osv.).

Med dette som utgangspunkt mener vi det er rimelig å slutte seg til Arild Jansens fortolkningsramme for bruk av IKT i offentlig sektor. Han analyserer fremveksten av elektronisk forvaltning ut fra to perspektiver: verktøyperspektivet der IKT i hovedsak har vært et verktøy for å nå målene i forvaltningspolitikken og teknologiperspektivet hvor det er utvikling, innføring og bruk av IKT i seg selv som har vært drivkraft og premissgiver for utviklingen av organisatorisk praksis (Jansen 2008:64). Hans konklusjon er at grunnleggende trekk ved norsk forvaltningspolitikk ligger fast, og de endringene som har skjedd, har vært resultater av politiske beslutninger der teknologien i det store og hele har vært brukt til å nå generelle politiske mål (Jansen 2008:83). Et slikt syn vil gi støtte til en velferdsteknokratisk styringsoptimisme generelt og digitaliseringens ambisjoner og potensialer spesielt. Madsbu (2016) har utfordret Jansens perspektiv ved å lansere *ideologiperspektivet*. Ideologiperspektivet representerer selve troen i seg selv på at IKT og digitaliseringsprosesser er løsningen. De tre perspektivene vil kunne benyttes som fortolkningsredskaper hver for seg og i kombinasjon. De er alle knyttet en overordnet og sterk forventning til at IKT er en helt avgjørende drivkraft i offentlig forvaltnings utvikling og funksjonalitet (Madsbu, 2016).

5.1.2 Data og metode

Våre data er fra til sammen 12 intervjuer fra fire middels store NAV-kontor i Sør-Norge (tre fra hvert kontor). Informantene er veiledere i oppfølgingsavdelingen med ansvar for de to mest utfordrende gruppene som trenger «spesielt tilpasset innsats» eller «varig tilpasset innsats». Dette er de gruppene som har størst problemer med å komme i varig lønnsarbeid. Disse informantene er dessuten generelt preget av erfaring med å stå i «stormens øye» hvor det å kunne mestre de tilgjengelige ikt-programmene regnes som en grunnleggende forutsetning for å løse de daglige oppgavene. De har et kjent samfunnsoppdrag som de måles på (arbeidslinja), men er samtidig ansatte i en velferdsstat hvor trygd og andre kompensierende ytelser fortsatt representerer en del av tiltaksrepertoaret. Fokus er de ansattes opplevelser av aspekter ved digitalisering. Relevansen og fortolkningsstrategiene er først og fremst forsøkt koblet til de reelle kontekstene respondentene står i.

Intervjuene tok utgangspunkt i følgende fire hovedspørsmål:

1. Hvilke problemer tenker du digitaliseringsstrategien er iverksatt for å løse?
2. Hvilke erfaringer opplever du at dere har så langt?
3. Er arbeidslinja et entydig kriterium på effekt?
4. Aktualiserer endringen ny type kompetanse for dem som arbeider direkte med implementeringen i NAV?

Intervjuene er gjennomgått, transkribert og sortert tematisk. Teksten er videre komprimert etter vanlig prosedyre for meningsfortetting. Fra dette utgangspunktet presenterer vi et tematisk organisert referat med de viktigste momentene fra intervjuene og utprøving av relevante fortolkningsstrategier videre. Vår oppgave har vært å fortolke informantenes fortolkninger, noe som både innebærer krav til systematikk av det empiriske materialet og til ulike prinsipper for analyse av meningsinnhold.

I selve den empiriske gjennomgangen har vi tatt utgangspunkt de fire hovedspørsmålene, og presentert tematisk organiserte fortellinger om hvilke begrunnelser informantene gir for digitalisering, hvilke effekter de opplever, hva de opplever som kriterier på suksess og til slutt hvordan de opplever spenningsfeltet mellom digitale ferdigheter og sosialt arbeids kunnskapsgrunnlag.

5.1.3 Drøfting og funn

Den empiriske gjennomgangen på bakgrunn av resultatene fra de fire hovedspørsmålene ga en inngang til to hoveddrøftinger:

- Kanalstrategien som suksesshistorie
- Hva digitaliseringsstrategien ikke løser

5.1.4 Kanalstrategien som suksesshistorie

Et tydelig og sentralt funn er *en overordnet tilfredshet med den nye digitale strategien*. Begrunnelsen til informantene handler mer om mestring av sin profesjonelle hverdag enn om realisering av den overordnede strategien om arbeidslinja. Men kvaliteten på arbeidet øker, og informantene opplever å være bedre forberedt til samtaler med stadig mer aktive brukere. Det er selvsagt en god nyhet.

Og vi ser i tillegg konturene av noe nytt: Digitalisering i NAV har lenge fremstått med tydelig ambivalens fordi IKT representerer overhengende fare for dysfunksjonell standardisering og tidstyveri, i form av dobbeltarbeid på ulike digitale systemer. Vi påviser i vår undersøkelse *en opplevd klar tidsgevinst pga. mer funksjonelt og forenklet dataverktøy*.

Videre bekrefter vår undersøkelse det mye annen forskning påpeker: det er en hel del funksjoner i velferdsbyråkratiet som for det første *lar seg digitalisere* og det finnes for det andre, *åpenbare gevinster* i å gjøre det (Hansen, Lundberg og Syltevik, 2018). Innsending av ulike skjema, informasjon om ytelser etc. trenger ikke gå gjennom personlig frammøte. Det er særlig det Bovens og Zouridis kaller «skjermbyråkratiet», f.eks. representert ved chattefunksjoner, dvs. kommunikasjon mellom bruker og veileder via skjerm, som ser ut til å være kanalstrategiens vinner i vår studie. En velferdsforvaltning som tidligere har blitt karakterisert som vanskelig tilgjengelig, demonstrerer på denne måten rask og fleksibel respons. Her finnes også grader av innsparte tidsressurser og ikke minst muligheter for bedre

oppfølging. Når veilederne peker på en gevinst i form av færre, men bedre planlagte møter, er dette utsagn som veier tungt i debatten om digitalisering og individuell tilpasning.

Vi har i tillegg vist at digitalisering *virker stimulerende på brukeraktiviteten og bedrer relasjonen til saksbehandlerne*. Et slikt funn utfordrer grunnleggende forestillinger om at det personlige møtet mellom brukere og hjelpeapparat er en forutsetning for innsikt i brukerne virkelighet og evnen til å yte riktig hjelp. Velferdsforvaltningen har blitt beskyldt for å ha hatt store problemer med å realisere den type ansikt til ansikt-relasjoner som i alle fall de mest utsatte brukerne kunne være komfortable med. Velferdsforvaltningen er fremdeles et byråkratisk profesjonssystem som i en viss forstand pr definisjon produserer asymmetriske relasjoner. Kombinasjonen av dette: formalbyråkratiske relasjoner i tett og forpliktende ansikt til ansikts-form ser ut til å produsere ubehag hos, kanskje spesielt, de mest utsatte brukergruppene, de med minst sosial kapital, altså for de samfunnsgruppene som virkelig hadde trengt endring av motivasjon. *Digitaliseringsstrategien synes å minske dette ubehaget*. Ikke desto mindre har den begrensninger.

5.1.5 Hva digitaliseringsstrategien ikke løser

Arbeidslinja fremstår på mange måter som intervjumaterialets tomme rom. Det blir taust hos informantene når temaet om arbeidslinja kommer opp i intervjuene, selv om kanalstrategienes egentlige målsetting handlet om en mer effektiv arbeidslinje. Begrunnelsen må hjelpes frem av oss i intervjuene som en påminnelse. Vi fremla dette i intervjuene som et veldig nysgjerrig spørsmål. I utgangspunktet lurte vi på hva språkfiguren «tettere oppfølging» egentlig betydde og hva slags innhold de ansatte la i begrepet. I forlengelsen av dette er det påfallende sterk kontrast mellom den offisielle retorikken om arbeidslinja og den praktiske utøvelsen av den. Den digitale strategien burde i utgangspunktet være bortimot segneferdig under forventningstrykket fra arbeidslinja. Det ser og høres ikke på noen måte sånn ut i våre intervjuer. To grunnleggende momenter drøftes i forlengelsen av dette:

For det første, har det åpenbart foregått en *transformering av målsettinger på veien fra direktorat til oppfølgingsjenesten*. Tilfredsheten og suksesskriteriene handler ikke først og fremst om arbeidslinja, men mer om enklere hverdag i arbeidet med de daglige oppgavene. I lys av dette blir digitalisering et spørsmål om teknisk mestring av et arbeidsverktøy. På rene kontekstlæringspremisser blir mestring av verktøy (som her digitale) nødvendigvis et mål i seg selv. «Arbeidslinja» og «tettere oppfølging av de som trenger det mest» er abstraksjoner i strategiske planer.

For det andre, synliggjør våre data en velferdsorganisasjonen med indre verdikonflikter, eller om en vil: spenninger ikke minst mellom arbeidslinja som overordna imperativ og rettigheter til trygdeytelser. Hvordan kan vi forklare at digitalisering fremstår som funksjonell løsning i et sikt spenningsfelt? NAV er en organisasjon i en kontinuerlig skrustikke av forventningspress knyttet til velferdspolitiske målsettinger som egentlig ikke går i hop: Redusere ytelse til trygd og få flere i jobb. Roaldsnes (2018) understøtter vårt poeng. Han viser hvordan ulike parametere for mål og resultatstyring i NAV kan være vellykkede («journalføring innen fristen», «andel brukere med plan» osv.) uten at det betyr at brukere kommer i jobb. Våre informanters opplevelse av den digitale strategien fremstår omtrent på samme måte. Den overordnede abstrakte visjonen er spent opp som en himmel over det hele uten at den blir en konkret målestokk på utøvende nivå. I vårt konkrete tilfelle ser det ut til at direktoratets strategi og de konkrete opplevelser og handlinger på utøvende nivå fremstår som svært funksjonell. Det finnes ikke noe å «avsløre her» utover en høyst rasjonell og funksjonell arbeidsdeling. Det hele harmoniseres av de ansattes opplevelse av å ha fått et bedre verktøy.

Vårt siste poeng er å fremheve digitaliseringsdiskursen som vårt norske (velferds)samfunns ultimate fremskrittssymbol. Det er ingen tilfeldighet at digitalisering fremstår som den udiskutable løsningen nær sagt uavhengig av hvordan en definerer problemet. Norge er blant verdens mest digitaliserte land. 90 prosent av våre offentlige tiltak er digitaliserte mot ca 50 prosent i EØS-området. Verktøyperspektivet, teknologiperspektivet (Jansen, 2008) og ideologiperspektivet (Madsbu, 2016) er mer enn arbitrære begreper i en akademisk klassifikasjonsøvelse. Det dreier seg om grunnleggende tiltro til hvordan moderne samfunn og institusjoner styres gjennom vitenskapelig, teknologisk og organisatorisk presisjon. Det meste av forskningslitteratur om emnet støtter *verktøyperspektivet* i den forstand at velferdsprofesjoner ikke kommer utenom mestring av denne teknologien dersom de skal håndtere med den informasjonsflyten de står i. *Teknologiperspektivets* berettigelse er hevet over tvil. Arbeidsformer, relasjoner, styringsstrategier endres av digitaliseringen. Ikke minst gjennom standardisering og målstyring og den individuelle ansvarliggjøringen av ansatte som ligger i teknologiens formative effekt

Den tydelige *ideologiske* effekten kan derfor avleses som digitaliseringens etablerte hegemoniske status i vår norske forvaltningskultur. Digitalisering framhever modernitet, mestring, seriøsitet, fremskritt, effektivitet, løsninger. Begrepet i seg selv manifesterer en måte å aktualisere en teknikk på som gjør den uangripelig. Den lever sitt liv nærmest som en hellig tekst. Det er svært vanskelig å stille seg utenfor denne fortolkningsrammen uten å fremstå som avvikende, umoderne og bakstreversk. I beste fall «et sjarmerende innslag i et ellers beinhardt motormiljø», som det het om Ludvig i Flåkløya. En søker ikke jobb i NAV med visjoner om det analoge samfunn. Slik sett blir begrepet om digitaliseringens ideologiske innslag en plausibel fortolkningsramme. Selv den mest skeptiske av våre respondenter anser digitalisering som en forutsetning. Det betyr at digitalisering ikke trenger å bevise sin relevans gjennom en mer effektiv arbeidslinje. Den viser sin relevans gjennom sin blotte eksistens og selvsagt gjennom sin funksjonalitet i de ansattes hektiske og dilemmapregede hverdag.

Spørsmålet om hvor det ble av arbeidslinjas autoritative effekt på ansattes argumenter for digitalisering har flere svar enn dette. Respondentenes utsagn kan være et tegn på at Norges opprinnelige velferdspolitiske diskurs står sterkere som samfunnsmandat og lokal praksis enn retorikken i den politiske offentligheten tyder på. Respondentene har ikke arbeidslinja som entydig suksesskriterium. Men de har *avklaringsstempelet i beslutningsprosessen mellom arbeid og trygd som et entydig kriterium*.

Trygd er en rettighet som fortsatt er legitim dersom arbeid ikke er mulig. Det er her arbeidslinja møter sin ytterste grense. Overraskende nok. Arbeidslinjas argumenter (ikke minst de økonomiske), forvaltningsmessige konsekvenser og praksiser har fremstått i politiske tekster og i den offentlige retorikken med så stor autoritet at opposisjon eller alternativer tilsynelatende forsvant ut i periferien.

Velferdsstatens doble budskap har vært under press og kritikk fra NAV-reformens første dag. Ikke minst fordi reformen ikke har klart å realisere målsettingen om flere i arbeid og færre på trygd. Selv om *tid* frigjøres av kanalstrategien sier kanalstrategien ingenting om hvordan de frigjorte ressursene skal brukes for å effektivisere arbeidslinja. Det kan den heller ikke gjøre. Vårt bidrag har i lys av dette en ambisjon om justere forventningen til effekten av digitalisering. Fra et internt NAV-perspektiv burde en sannsynligvis være godt fornøyd med det vi har påvist og henviser arbeidslinjas hovedproblem til andre fortolkningsrammer. Og er det ikke nettopp det våre respondenter gjør?

For til syvende og sist er alt dette merkverdige vi ser i vårt materiale bare merkverdig dersom en aksepterer premisset om at det er kanalstrategien som skal være den uavhengige variabelen i forhold til arbeidslinja. Om en tar inn kontekster utenfor det digitale rommet, velferdsstatens ide, prosjekt og mandat, samt arbeidsmarkedet og utviklingen av produksjonsteknologi og dessuten tar med i ligningen hvilke sjanser de mest utsatte samfunnsgruppene har i dagens arbeidsmarked, blir de ansattes opplevelse av kanalstrategien høyst rasjonell.

5.2 Digitalisering av tjenester- sårbare brukeres erfaringer

5.2.1 Bakgrunn

Ett av den norske velferdsstatens utfordrende problem, eller «wicked problem» (Rittel & Webber, 1973) er at en stor andel av arbeidsstokken er utenfor arbeidslinja. Ti prosent av personer i arbeidsfør alder er på uføretrygd, noe som utgjorde 350 420 personer i 2018 (SSB, 2019). Et virkemiddel mot denne utviklingen var digitalisering av tjenester gjennom kanalstrategien (Svensson, 2015). Men økt krav om selvbetjening ser ut til å være utfordrende for sårbare grupper (Lundberg & Syltevik, 2018). Vi ønsker å bruke teorien om «flerkanalvalg», som inkluderer selvbetjente løsninger, for å utforske utfordringene kanalstrategien og digitalisering har for personer med rus og psykiske helseutfordringer.

Kanalstrategien var et organisatorisk grep som førte til en omlegging i kontaktpunktet mellom NAV og brukerne. En gjennomgang av litteratur som beskriver kanalstrategien, viser at det er lite å finne om sårbare brukergruppens egne erfaringer med denne organisatoriske endringen som i stor grad påvirket møtet mellom bruker og veileder. Fra å møte saksbehandler ansikt-til-ansikt på sitt lokale NAV-kontor for å få veiledning, hjelp og råd i sin sak, er hverdagen blitt preget av økt kommunikasjon og saksbehandling via internett (Breit, Egeland, & Løberg, 2019; Lipsky, 2010 [1980]; Røhnebæk, 2016). Kanalstrategien og digitalisering åpnet opp for økt mangfold av kommunikasjonsmåter mellom bruker og veileder (Ishii, Lyons, & Carr, 2019).

Et mediemangfold fører til økt valgmulighet for brukerne og undergrupper, og avgjøres gjerne av kunnskap og erfaringer (Ledbetter, Taylor, & Mazer, 2016). En annen måte å beskrive dette mediemangfoldet på, er å se hvilke mediekkanaler som er tilgjengelig i kommunikasjonen mellom bruker og NAV. Reddick and Anthopoulos (2014) vurderer mediekkanalenes verdi og hvordan det påvirker kommunikasjonen mellom stat og borger; 1) tradisjonelle kanaler (ansikt-til-ansikt, telefonsamtaler og tradisjonelle brev), 2) E-government eller internett-løsninger (web og e-post) og nye digitale media (SMS, sosiale medier og mobilapper). Alle disse kanalene er inkludert i kanalvalgstrategien, og hvor området «mitt NAV» inngår som et viktig knutepunkt.

Brukerne benytter ulike kanaler til ulike formål. Madsen, Hoffmann og Pieterston (2019) viser i sin studie at valg av kanal henger sammen med hva slags spørsmål som skal besvares; informasjonsrelatert eller handlingsrelatert. Informasjonsrelaterte spørsmål dreier seg om tilbakemelding fra institusjonen, mens handlingsrelaterte spørsmål var en del av saksbehandlingsprosessen. Det var også gjennom samhandling mellom brukere og etat, og hvor spisset informasjon på hjemmesiden hjalp nye brukere til å velge hensiktsmessig kanal. I denne studien blir problemstillingen å se hvordan intern organisatorisk omlegging, det vil si satsing på kanalstrategien og økt digitalisering, får konsekvenser for det ytre leddet, nemlig brukerne.

5.2.2 Metode og rekruttering

Delstudiet om sårbare gruppers erfaringer med kanalstrategien har utviklet seg over tid og i bredde, og bygger på datagrunnlag innsamlet fra to studier som berører brukeres erfaringer med digitalisering av NAVs tjenester. Det empiriske grunnlaget er delvis hentet fra «Medborgerundersøkelsen 2018», i regi av Høgskolen Innlandet. Fra denne mixed-methods- studien deltok 15 personer i fire fokusgrupper. Her reflekterte deltakerne om hvordan overgangen til digitale løsninger opplevdes i praksis. I tillegg består datamaterialet av 10 individuelle intervjuer med informanter som er rekruttert på bakgrunn av erfaringer med kanalstrategien i NAV. Alle informantene hadde til felles at de hadde rus og psykiske helseutfordringer og at de hadde et aktivt samarbeid med NAV. Til sammen utgjør studien 25

informanter i alderen 18 til 65 år. Dette er en sammensatt gruppe, både i alder, digital erfaring og kunnskap, men er av de prioriterte gruppene i NAV (Kane, 2020). Ved å slå sammen data fra to pågående studiene, kan vi presentere bredere brukererfaringer knyttet til kanalstrategiens effekter relatert til sårbare grupper.

Det empiriske materialet består av en samling personlige narrativer, hvor erfaringsbasert kunnskap sto i sentrum. Her er personlige narrativer om hendelser fra praksis og interaksjon med veileder og NAV (Sørly & Blix, 2017). Tematisk analyse ble anvendt, noe som er velegnet tilnærming for å dekke et bredt spekter av fortellende tekster (Reissman, 2008). Denne analyseformens fleksibilitet ga også rom for interessante tolkninger på tvers av materialet (Braun & Clarke, 2012). Ved bruk av tematisk analyse trådte to hovedtema frem: «tilgjengelighet» og «uklare rammer».

5.2.3 Tilgjengelighet

Studiens deltakere uttrykte at tilgjengeligheten til og brukermedvirkning i saksbehandlingsprosessen var en stor utfordring, uansett alder og digital kompetanse, etter at kanalstrategien fikk større plass i kommunikasjonen. NAVs forventninger til brukere om å henvende seg gjennom hjemmesider eller telefon og ikke ved fysiske møter opplevdes av mange som ikke tilfredsstillende når de skulle sikre at korrekt informasjon var tilgjengelig i saksbehandlingen. Informantene beskrev telefonisk kontakt som en utfordring. Det hang sammen med både lang ventetid, usikkerhet om hvem de snakket med, hvem som var deres saksbehandler og om de på forhånd hadde fylt ut «riktige» søknader til de hadde sendt til NAV. Dette er ikke nye funn, men utdyper at digitale løsninger har sine begrensninger i en kommunikasjonsprosess som skal fremme brukeres interesser.

Det er særlig det Bovens and Zouridis (2002) betegner som «skjermbyråkratiet» som er det beste tilskuddet ved kanalstrategien. I likhet med veilederne, anså informantene at chattefunksjonen inne på «mitt nav» fungerte best. Det er et viktig funn at forventningen om et øyeblikkelig svar som ikke kom, var grobunn for irritasjon. Den generelle chattefunksjonen, hvor samtalen forsvant når den ble avsluttet, opplevde informantene som et usikkert informasjonsmedium. Mange av deltakerne kommenterte også veilederens manglende datakompetanse som en stor utfordring ved de digitale løsningene.

Kortere åpningstid, vanskeligheter med å nå saksbehandler, møte med vektere i resepsjonen var elementer som ikke fremmet kommunikasjonen mellom brukerne og NAV. Positive holdninger til NAVs digitalisering og kanalstrategien var relatert til brukernes relasjon til sin veileder og deres evne til å respondere. Likevel, det var flere av de yngre informantene som var fornøyd med å slippe å forholde seg til sin veileder, ved at de heller kunne svare på nett og når de selv ønsket det.

5.2.4 Uklare rammer

Dårlige digitale løsninger ble trukket frem av informantene som en negativ erfaring med kanalstrategien. Utfordringene med de digitale løsningene førte til redusert motivasjon til å søke jobb, usikkerhet om nødvendig informasjon til saksbehandlingen var kommet frem, og et dårlig og uforståelig språk på hjemmesidene ble beskrevet som overveldende. «Det ansiktsløse byråkratiet» bak datamaskinen» opplevdes som vanskelig å forholde seg til, i en prosess hvor tett personlig oppfølging kunne vært mer ønskelig. Mange informanter stilte også spørsmål ved om NAVs satsning på digitale løsninger virkelig ga mer ressurser til oppfølging av sårbare grupper.

Flere informanter fortalte om positive opplevelser ved at NAV kom til deres lavterskeltilbud som en komplementær tjeneste til den digitale saksbehandlingen. Da kunne de stille spørsmål og få svar på

sider ved saksbehandlingsprosessen, og de opplevde NAV som tilgjengelig og at de «strakk seg lenger» enn de opplevde fra sine veiledere på sitt lokalkontor. Det sto i skarp kontrast til hvordan informantene beskrev rigiditeten som opplevdes gjennom de digitale løsningene, og om nødvendig informasjon fra dem til NAV kom frem overhode, og at frustrasjoner med de digitale løsningene ikke fremmet et ønske om å komme (tilbake) til jobb eller aktivitet.

Oppsummert viser brukererfaringene med kanalstrategien både positive og negative resultater. Flerkanalvalg kan være krevende for både brukere og veiledere, og avgjøres av hvilken type informasjon og aksjon kontakten mellom NAV og bruker fordrer (Madsen, Hoffmann og Pieterston, 2019). Økt saksbehandling via digitale løsninger (Breit, Egeland & Løberg, 2019), fører også til at den digitale plattformen blir en sentral del av kommunikasjonen mellom bruker og veileder. Digitale løsninger kan gi økt effektivitet, men kan også være et forstyrrende element i kommunikasjonen mellom bruker og veileder. I sin ytterste konsekvens kan ensidig satsning på digitale løsninger gå utover den enkeltes rettigheter (Kane, 2020).

5.3 Konklusjoner

Det første av delprosjektene viser at effekten av kanalstrategien er svært positiv både for veilederne og for mange av brukerne deres. Flere av informantenes daglige plikter og oppgaver blir lettere å løse som en følge av den nye strategien. Men det sies også at digitalisering ikke nødvendigvis løser NAVs hovedutfordring; flere i arbeid og færre på trygd. Dette fordi årsakene til ledighet og trygdeutgifter finnes andre steder. Det andre delprosjektet omfatter informanter med rus og psykiske helseutfordringer. Tidligere forskning om kanalvalg har i liten grad fokusert på disse brukerkategoriene. I likhet med veilederne, anså informantene at chattefunksjonen inne på «mitt nav» fungerte godt. To hovedutfordringer for brukerne ble beskrevet, der den ene er «tilgjengelighet». Den andre er «uklare rammer», hvor blant annet dårlig og uforståelig språk på hjemmesidene ble beskrevet

6. Noen hovedresultater

I dette kapitlet vil vi trekke ut noen av de viktigste resultatene fra kapitlene om ledelse, veiledere og brukeraspekter for å sette disse i sammenheng slik at vi kan bidra til å besvare hovedproblemstillingene i prosjektet. Det er naturlig å starte opp med å få fram de tre aktørgruppens erfaringer og opplevelser med kanalstrategien og digitalisering. Det andre delkapitlet er knyttet til lokale tilpasninger og diskusjoner om gevinster av kanalstrategien og digitalisering. Det tredje delkapitlet vil ha spesiell oppmerksomhet mot lederens roller og de nye krav som stilles til ledere. Her vil vi også komme inn på noen suksessfaktorer og utfordringer. Kapittel 6 omhandler dermed:

- Oppfatninger og erfaringer med implementering for ledere, veiledere og brukere
- Lokale tilpasninger og andre faktorer som påvirker gevinstrealisering
- Nye krav og roller for lederne, suksessfaktorer og utfordringer

6.1 Erfaringer fra ledere, veiledere og brukere

Dette spørsmålet er på en måte det enkleste å svare på, fordi det er ganske entydige og positive resultater. Dette gjelder spesielt for ledere og veiledere. Det er noe mer nyanser knyttet til studiene våre om utvalgte brukergrupper. Et teoretisk utgangspunkt for drøftingen er å bruke den velkjente AMO teori (Bailey, 1993) som sier at arbeidsprestasjoner avhenger av kompetanse, motivasjon og muligheter.

6.1.1 Lederens erfaringer

Uansett om vi tar utgangspunkt i begrepet kanalstrategi, digitalisering eller enda mer konkret om spesifikke digitale tjenester slik som for eksempel digital aktivitetsplan eller mobilt NAV-kontor, har lederne mye positive erfaringer og kommentarer. De aller fleste av våre informanter nevner nesten utelukkende positive momenter knyttet til de digitale tjenestene. Dette er både knyttet til sin egen lederjobb, men i enda sterkere grad fordeler for veilederens jobber, av nytte også for brukerkontakten. Et eksempel på en slik kommentar er fra lederen av et relativt lite NAV-kontor fra et relativt lite tettsted, dog ikke av de minste NAV-kontorene:

«Tror dette er positivt. Vi har flere vanskelige kunder enn andre bedrifter. Vi må legge til rette for gode brukermøter. Brukernes muligheter for å velge kanal er positivt. Personlige møter, kontaktsenter, selvhjelpsløsninger, gode informasjoner på nav.no om ytelse osv., lagt vekt på klart språk, gjør det enkelt. Også driftsøkonomisk bra for NAV, og mindre avhengig av fysiske møter. Gjenbruk av informasjon, da informasjonen registreres kun en gang. Ref Digisos, da kommer endel informasjon med en gang. Positivt for de som behersker teknologien.»

En annen lokal NAV-leder uttrykker erfaringene slik, etter at digital aktivitetsplan hadde vært i drift i ca. et halvt år i 2018:

«Vi opplever at det nye er mer enkelt, mer logisk og mer intuitivt. Det nye er etterlengtet og velkommen. Det fagsystemet vi hadde tidligere og dialogen med bruker var tungvint, der vi blant annet måtte ringe. Det nye oppfattes som enklere med tettere kobling mot bruker».

Samtidig sa denne lederen at selv om det meste var positivt, var ikke fordelene noe som skjedde automatisk og med en gang:

«Det var litt kaos den første tida. Forståelsen av hvordan bruke systemet godt nok tok litt tid. Må utforskes, og det gjorde vi. Det er ikke ferdig. Det er kanskje den største endringen. Kanskje det man kunne ha kommunisert videre er hva en ikke skulle gjøre.»

6.1.2 Veilederne erfaringer

Veilederne rapporterer i våre intervjudata at den digitale aktivitetsplanen er lett å ta frem og oppdatere, sammenlignet med papirversjonen de hadde tidligere. Brukerne bidrar med gode kreative ideer i forhold til hvordan de selv kan komme seg over i lønnet arbeid. Veilederne anser det som positivt at brukerne skal ha større eierskap til aktivitetsplanen. Dette kan gjerne være forslag som veilederne ofte ikke har tenkt på tidligere. At brukere kan formulere både egen situasjon og egne målsettinger, og aktivitetene på veg til målet skriftlig, kan fremme motivasjon i seg selv. Dette siden brukeren selv definerer dette og dermed får mer eierskap. Ofte er førsteutkastet til plan som brukeren har ikke helt realistisk. En videre dialog mellom bruker og veileder som fremmer refleksjon hos brukeren er dermed viktig. Å få til dette krever at veileder har god forståelse for brukerens situasjon, ressurser og kjennskap til arbeidslivet. Fysiske møter med bruker er da ofte nødvendig, men også lagret skriftlig informasjon fra bruker er nyttig. At brukeren skal foreslå mål og aktiviteter selv, bidrar til å ansvarliggjøre brukeren. Det fremmer også kreative muligheter for brukeren som veilederen selv ikke har tenkt på, sier flere av våre informanter.

Også de data vi har samlet inn fra veiledere i oppfølgingsavdelingen med ansvar for utfordrende grupper, viser en overordnet tilfredshet med den nye digitale strategien. Begrunnelsen til informantene handler mer om mestring av sin profesjonelle hverdag enn om realisering av den overordnede strategien om arbeidslinja. Men kvaliteten på arbeidet øker, og informantene opplever å være bedre forberedt til samtaler med stadig mer aktive brukere. Og vi ser i tillegg konturene av noe nytt: Digitalisering i NAV har lenge fremstått med tydelig ambivalens fordi IKT representerer overhengende fare for dysfunksjonell standardisering og tidstyveri, i form av dobbeltarbeid på ulike digitale systemer. Vi viser både i kap. 4 og kap 5 til mange informanter som har opplevd en klar tidsgevinst hos veilederne pga. mer funksjonelt og forenklet dataverktøy. Digitalisering virker også stimulerende på brukeraktiviteten og bedrer relasjonen til saksbehandlerne.

Det er litt nyanser i våre funn mellom kapittel 4 og kapittel 5. Veilederne i kapittel 4 har mer positive erfaringer. En viktig årsak til dette er nok at veilederne i kapittel 5 jobber med mer sårbare og svake grupper. En annen årsak kan være at vi i kapittel 4 fikk utdelt veiledere fra NAV, mens vi i kapittel 5

benyttet vårt nettverk fra tidligere studier. Styrken med dette er at vi da fanget opp nyanser i både veilederes og brukeres erfaringer.

6.1.3 Brukeropplevelser

Det første av delprosjektene våre her viser at effekten av kanalstrategien er svært positiv både for veilederne og for mange av brukerne deres. Flere av informantenes daglige plikter og oppgaver blir lettere å løse som en følge av den nye strategien. Derfor oppleves veilederens profesjonelle hverdag mer meningsfull nå enn før, til tross for at det ikke er åpenbart for veilederne hvordan strategien bidrar til å styrke arbeidslinja. Slike vurderinger hos våre respondenter vokser frem av erfaring med å mestre de konkrete utfordringer og arbeidsteknikker i sin daglige praksis. En slik opplevelse er fullt ut forenlig med manglende måloppnåelse for arbeidslinja. I forhold til de ansatte i oppfølgingstjenesten er denne målsettingen mer å betrakte som en overordnet abstraksjon enn en konkret og uunngåelig målestokk for den daglige driften. Digitalisering løser derfor ikke nødvendigvis NAVs hovedutfordring: flere i arbeid og færre på trygd. Denne forventningen synes også urealistisk fordi årsakene til ledighet og trygdeutgifter finnes andre steder: i utviklingen av arbeidsmarked og produksjonsteknologi. Det er likefullt mulig å opprettholde forestillingen om digitalisering som løsning. Dels fordi den leverer resultater på noen områder som er sentrale for NAVs utøvende nivå, og dels fordi digitalisering har en uovertruffen status som kulturell markør i vårt velferdssamfunn.

Som nevnt omfatter data fra brukere en relativt liten del av prosjektet, som har hatt fokus på ledere og veiledere. Men vi har data fra 25 informanter i alderen 18 til 65 år. Alle disse informantene hadde til felles at de hadde rus og psykiske helseutfordringer, og at de hadde et aktivt samarbeid med NAV. Denne informantgruppen representerer et meget nyttig supplement til de andre informantene: De kan blant annet fortelle oss om erfaringer sett «nedenfra» og for brukergrupper som har andre forutsetninger for bruk av digitale tjenester. Forskingen om kanalvalg har i liten grad fokusert på disse brukerkategoriene. Våre studier gir ny kunnskap om for eksempel grensen mellom digitale og personlige tjenester, og hvilke tilpasninger som kan være nødvendige. I likhet med veilederne, anså informantene at chattefunksjonen inne på «mitt nav» fungerte godt. Det er et viktig funn at forventningen om et øyeblikkelig svar som ikke kom, var grobunn for irritasjon. Den generelle chattefunksjonen, hvor samtalen forsvant når den ble avsluttet, opplevde informantene som et usikkert informasjonsmedium. Mange av deltakerne kommenterte også veilederens manglende datakompetanse som en utfordring ved de digitale løsningene.

Disse punktene inngikk i en av de to hovedutfordringene, der den ene er «**tilgjengelighet**»: Tilgjengeligheten til saksbehandler ble for eksempel vurdert som en stor utfordring etter omleggingen av tjenestene til digitale plattformer, med forventninger til brukere om å henvende seg til NAV gjennom hjemmesider eller eventuelt telefon. Informantene beskrev telefonisk kontakt som en utfordring. Det hang sammen med både lang ventetid, usikkerhet på hvem de snakket med, hvem som var deres saksbehandler og om de på forhånd hadde fylt ut «riktige» papirer til det de trengte hjelp til å løse gjennom NAV. Kortere åpningstid, vanskeligheter med å nå saksbehandler, møte med vektere i resepsjonen var elementer som ikke fremmet kommunikasjonen med NAV. Positive holdninger til NAVs digitalisering og kanalstrategien var relatert til brukernes relasjon til sin veileder og deres evne til å respondere. Likevel, det var flere av de yngre informantene som var fornøyd med å slippe å forholde seg til sin veileder, ved at de heller kunne svare på nett og når de selv ønsket det.

«**Uklare rammer**»: Dårlige digitale løsninger ble trukket frem av informantene. Dette førte til redusert motivasjon til å søke jobb, usikkerhet om nødvendig informasjon til saksbehandlingen var kommet frem, og et dårlig og uforståelig språk på hjemmesidene ble beskrevet som overveldende. «Det ansiktsløse byråkratiet bak datamaskinen» opplevdes som vanskelig å forholde seg til, i en prosess hvor tett personlig oppfølging kunne vært mer ønskelig. Mange informanter stilte også

spørsmål ved om NAVs satsning på kanalstrategien virkelig ga mer ressurser til sårbare grupper. Flere informanter fortalte dog om positive opplevelser ved at NAV kom til deres lavterskeltilbud, i stedet for digital kontakt. Da kunne de stille spørsmål om ulike ting, og de opplevde NAV som tilgjengelig og at de «strakk seg lenger» enn de opplevde fra sine veiledere på sitt lokalkontor. Det sto i kontrast til hvordan informantene beskrev rigiditeten som opplevdes gjennom de digitale løsningene, om nødvendig informasjon fra dem kom frem til NAV overhode, og at frustrasjoner med de digitale løsningene ikke fremmet et ønske om å komme (tilbake) til jobb eller aktivitet.

6.1.4 Hvorfor så høy motivasjon for digitalisering?

I flere tidligere kapitler har vi tatt utgangspunkt i AMO-teorien (Bailey, 1993) som fokuserer på evner/kompetanse, motivasjon og muligheter/ressurser, som påvirker adferd. Den fremste motivasjonsfaktoren er at de nye systemene og tjenestene er enkle å ta i bruk og gir klare fordeler. Dette er også i samsvar med teorier for adopsjon av innovasjoner, for eksempel Rogers (2003). Gevinster påvirker motivasjon positivt. De digitale tjenestene støtter arbeidet for både ledere og veileder, og gir bedre grunnlag for effektive relasjoner mellom veileder og lederne samt brukerne og veilederne. Videre opplever lederne at informasjonen om de ulike systemene har vært god, gjennom ulike medier og fra ulike aktører. De lokale lederne har også spilt en viktig rolle i informasjonsarbeidet: De har selv bidratt til å spre og bearbeide informasjon, og de har på ulike måter lagt til rette for lokal kompetanseutvikling. Dette har skjedd både ved god planlegging, men også mye erfaringsdeling og utprøving etter at systemene er «tatt i bruk». Vi bruker anførselstegn, fordi mange av lederne uttaler at en suksessfaktor er at «tatt i bruk» er første fase i en lokal tilpasningsprosess og ikke den siste i implementeringen. Foreløpig kan vi derfor konkludere med at noen motivasjonsfaktorer som kan forklare god lokal implementering er knyttet til: opplevde fordeler for seg selv og andre, at de digitale tjenestene ble oppfattet som relativt intuitive og enkle, og bedre enn tidligere løsninger. Informasjonsarbeidet oppfattes som generelt sett godt. Lederne og veilederne engasjerer seg i informasjonsarbeidet og skaper arenaer.

Noen av lederne argumenterer for at NAV har en lang historie når det gjelder å ta i bruk teknologiske hjelpemidler, for eksempel med Infotrygd-systemet helt bak til 1970-tallet. Denne historiske erfaringen mener de er en fordel. De mener at det er en kultur for å ta i bruk digitale tjenester, dog på en annen måte i dag enn tidligere, fra lineære til smidige utviklingsmetoder. De nevner også at de digitale systemer som er tatt i bruk de siste årene er klart bedre enn tidligere. Slik sett kan vi finne støtte i Rogers (2003) sine momenter om at relativ fordel og klare gevinster påvirker implementering og adopsjon. De nevner også at NAV har lojale medarbeidere, med relativt lite turnover, og der medarbeidere føler tilhørighet og lojalitet til organisasjonen. Dette fikk vi til fulle bekreftet i våre intervjuer. Uansett størrelse eller lokalisering av NAV-kontoret, var kanalstrategiens målsettinger kjent, diskutert, forstått og akseptert. Temaet hadde vært på agendaen på mange ledermøter og personalmøter. Fokus i diskusjonene hadde endret seg de siste årene, fra prinsipielle diskusjoner om digitaliseringens nytte, åpningstider og hva god brukerservice er, til i 2019 mer konkrete diskusjoner om hvordan få til gevinster og synergier mellom ulike digitale tjenester. Vi forsto på flere av lederne at det i tidlig fase av implementeringen hadde vært kraftige diskusjoner. Blant annet om hva god brukerservice var, og også fordi tidligere erfaring med teknologiinnføringer i NAV ikke alltid hadde gått etter læreboka. Men holdningene hadde endret seg vesentlig over tid, takket være gode erfaringer, gode prosesser og god informasjon

Dette hadde i stor grad skjedd før vi startet med intervjuene i 2017. Vi ble egentlig litt overrasket og nesten mistenkelige da vi knapt fant noen motstandsfaktorer mot endring i de første intervjuene med NAV-ledere i 2017, i kontrast til det som står i teorier om endringsledelse. Tre år senere har vi heller ikke funnet mye motstand, selv om vi har besøkt over 30 NAV-kontorer totalt med størrelse fra

under 10 medarbeidere til over 200. Et relativt lite antall NAV-kontorer har dog hatt noe mer blandede reaksjoner. De har også vært motiverte, sett muligheter og potensielle gevinster. Men de har hatt utfordringer med slik som lokal nettkapasitet, krevende bemanningssituasjon, og føler at ny smidig utviklingsmetodikk gjør det mer uoversiktlig og mer krevende for lokal leder og lokalkontor. Dette er viktig å ha med seg: alle kontorer må med, på samme måte som NAV-lederne var veldig opptatt av at alle medarbeiderne skulle være med og ta de digitale tjenestene i bruk. Og som vi ser i kapittel 5 er det også noen brukergrupper som er kritiske ut fra spesielt tilgjengelighet og forventninger.

En annen type kritikk vi har fått med oss, er påstander om at det har vært for lite bevissthet om hvordan kanalstrategien og digitalisering skal implementeres i praksis. I 2019 var det litt misnøye knyttet til påstått uavklart samspill og ansvarsforhold rundt implementering av smidig utvikling. Mange synes dette gir økte muligheter for lokalt skjønn og tilpasning, mens andre heller vil ha mer sentrale føringer. Dette viser et av de mange dilemmaer og spenningsforhold som NAV lever i, og som digitaliseringen påvirker og påvirkes av. Til tross for disse kritiske kommentarene, er det positive klart dominerende. Vi kan derfor klart konkludere med at opplevelsene og motivasjonen til å ta i bruk og implementere kanalstrategien og digitale tjenester har vært meget høy hos ledere og veiledere. Det er noe mer blandede erfaringer hos de brukergruppene vi har fått data fra, men de ser også positive aspekter. Et av de mest spennende funnene er også at noen av brukerne foretrekker digital kontakt framfor personlig kontakt.

6.1.5 Ressurser som grunnlag for implementering, synspunkter fra ledere

Fra litteratur om adopsjon og implementering, slik som Bailey (1993) er det å ha ressurser til å ta imot det nye viktig, ikke kun å ha fokus på de operative driftsoppgaver. De aller fleste av NAV-lederne påstår at utvikling er en viktig del av jobben deres. For de som anga et prosenttall, varierte dette fra 25 til 70 prosent tidsbruk til utvikling, som del av total arbeidstid. Eksakt prosenttall er ikke det viktigste, men mer interessant er at de fleste av lederne ga flere indikasjoner på at utvikling var en vesentlig del av deres jobb. Enkelte klager dog over at «drifta tar mesteparten av tida». Fokus på utvikling anser vi som positivt for adopsjon av innovasjoner, og samsvarer også med informantens oppfatninger av lokalt handlingsrom. Vi fikk også inntrykk av at i forbindelse med ny kanalstrategi og digitalisering, var det mange muligheter for både ledere og utvalgte medarbeidere til å delta som piloter og i utviklingsprosjekter. Den smidige utviklingsmetodikken inviterte også i større grad brukerne til å spille inn gode erfaringer og løsninger overfor utviklerne sentralt. Dette virket også positivt på holdningen til de nye systemene, når de så raske reaksjoner på egne forslag. Det er flere muligheter til å påvirke, noe som virker positivt på adopsjon og implementering. Noen av suksessfaktorene for kanalstrategien finner vi også her, ved å trekke inn både ledere, veiledere og andre medarbeidere i utviklingsprosessene. Videre har også kapittel 4 og 5 vist at brukerne også har fått økt påvirkning gjennom for eksempel digital aktivitetsplan.

6.2 Kompetanse som grunnlag for implementering

Kompetanse er en forutsetning for adopsjon og implementering. Hva slags kompetanse har og bør ledere, veiledere og brukere ha? Digitalisering har stått høyt på agendaen når det gjelder kompetanseutvikling i NAV, på alle nivåer. Det er formelle opplæringstiltak, men vårt inntrykk er at uformelle tiltak og lokale tiltak er like viktig.

6.2.1 Ledere

Som vi har nevnt i kapittel 3 om ledere er det mange forskjellige arenaer som er utviklet for lokal kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. De fleste av disse er nok innen det enkelte kontor, men det er også eksempler på nettverkssamarbeid. Eksempelvis er det tydelig at enkelte personer har fått seg en status som ekstra digitalt kompetent, og blir benyttet andre steder, eller at andre kommer på besøk for å lære. Flere mener at slik læring på tvers kan bli enda mer utviklet. For ledere er et av de formelle interne tiltakene knyttet til temaet endringsledelse, og del av det såkalte PULS-programmet. Her har de deltakende lederne reflektert over egne endringsprosjekter. Veiledere har hatt kurs der det primære virker å beherske systemene. Uten å kjenne alle detaljer, har vi fått et inntrykk at innholdet i kompetansetiltakene er mye knyttet til å beherske systemer og tjenester teknisk og funksjonelt. Generelt sett virker det som den digitale kompetansen i en slik «avgrenset» funksjonell betydning er god. Å mestre dette er en nødvendig forutsetning.

Men ifølge mange av lederne er ikke «å ta i bruk» tilstrekkelig. Da blir det digitalisering, men ikke digital transformasjon. Her ser vi forskjeller mellom informantene både når det gjelder hvordan de definerer ordet digitalisering, og hva de mener er nødvendige forutsetninger for å få gevinster av digitalisering. Noen informanter mener at digitalisering har med å beherske teknologien, og kan tolkes som «å sette strøm på papir». Andre ledere mener at digitalisering både dreier seg om å erstatte det analoge med det digitale, men i tillegg må det skje endringer i ledelse, prosesser, struktur og kultur for å ta ut gevinster. Disse mest reflekterte informantene har en forståelse av digitalisering som ligner på det Kræmmergaard (2019) kaller for digital transformasjon. Dette avspeiles også ved at disse informantene forteller om diskusjoner og refleksjoner de har hatt på sine NAV-kontorer de senere år. I tillegg til «redskapskompetansen» har de jobbet med spørsmål om årsaker til digitalisering, hva de skal bruke teknologien til, hvor går grensene for digitalisering, og hva må til av nye ferdigheter og endringer for å få mest mulig utbytte. Det har vært diskusjoner, både avdelingsvis og individuelt mellom leder og enkeltmedarbeidere, om hvordan prosesser og arbeid kan gjøres på nye måter. Leder har motivert medarbeidere til å utfordre dagens praksis. Disse ledere har også jobbet en god del med kulturutvikling, og legger stor vekt på temaer som: kunnskapsdeling og erfaringsutveksling, idegenerering, avlæring, å skape en kultur med psykologisk trygghet der det er lov til å komme med utradisjonelle forslag og å gjøre feil. Uten at de selv nevner begrepet, finner vi her mange av de sentrale elementer i det Hillestad (2018) kaller innovasjonskultur. Et annet kjennetegn ved disse informantenes svar er at de har en evne til å skifte og balansere ulike perspektiver: både verktøy og anvendelsesperspektivet, se enkelttjenester i sammenheng med hverandre og totale brukeropplevelser, både teknologi og det menneskelige, både utvikling/innovasjon kombinert med drift og strukturer. Men, det er nok forskjeller på i hvilken grad NAV-kontorene har jobbet med kulturutvikling, og vi har ikke hatt kapasitet for detaljerte studier av dette. Konklusjonen er derfor at lederne og veilederne har fått god redskapskompetanse om det funksjonelle med digitale tjenester. Men vi ser at enkelte ledere i tillegg har mer analytisk, refleksiv og strategisk kompetanse om det vil kalle digital transformasjon. Dette vil si hvordan lede en mer langsiktig prosess med parallelle endringer samtidig, digitalisering som viktig drivkraft, høy hastighet, større grad av usikkerhet og der utvikling og drift går mer i ett. Dette er nok en kompetanse som ledere trenger i større grad enn medarbeidere, der sistnevnte må mer jobbe med det funksjonelle med enkeltsystem.

6.2.2 Veiledere og digital kompetanse

Veilederrollen er i endring, grunnet at brukerne i større grad skal ta eget ansvar for å lage en plan for å komme i arbeid. Dette støttes av at aktivitetsplanen er digital. I aktivitetsplanen kan brukerne få tid

til å formulere sin egen situasjon og egne mål på så god måte som mulig. Siden brukerens situasjonsbeskrivelse og ønsker kommer tydeligere frem, blir kommunikasjonen mellom bruker og veileder rikere. Det er behov for videre kompetanseutvikling for veiledere knyttet til mer strategisk bruk av digitale tjenester, og mer bevissthet om kombinasjoner av ulike kommunikasjonsformer og medier, for å få til kanalsynergier. Enkelte forskere kaller dette positive samspillseffekter, der digitaliseringen ses å styrke relasjon mot bruker og mulighetene for tilpasse tjenestene til den enkelte bruker. Dette avviker fra funn hos blant annet Røhnebæk (2014; 2016), der det hevdes at digitaliseringen undergraver mål om individualisering fordi førstelinjens skjønnsutøvelse begrenses.

6.2.3 Brukere og digital kompetanse

Det var god aldersspredning i brukergruppen. Det gikk fra de helt unge opp til de som snart ble alderspensjonister. Digital kompetanse, fortrolighet og preferanser med digitale medier var ulikt fordelt på alder og erfaringsbakgrunn. Dette er også i samsvar med teorier om flerkanalvalgsteori (Ishii, Lyons, & Carr, 2019, Ledbetter, Taylor, & Mazer, 2016). De yngre ga større uttrykk for en positiv holdning til digitale løsninger enn de eldre. Samtidig var det en klar oppfatning blant alle brukerne om at opplæring på digitale plattformer og god informasjon burde bli gitt fra NAV. Flere av brukerne følte seg mer komfortabel med å ha den jevne kontakten via digitale plattformer. Det var ikke så viktig hvem som var veileder, men veilederne måtte være flinke til å kommunisere og «hands on». Likevel var det flere av de samme som ønsket å få et navn å henvende seg til når de trengte en bekreftelse på ulike punkter i saken sin. Dette var annet viktig moment for alle brukerne, nemlig om NAV hadde mottatt informasjonen som ble sendt. Mye usikkerhet ble beskrevet når det gjaldt kritisk informasjon som NAV etterspurte eller krevde. Flere brukere hadde erfart en dårlig saksbehandling fordi saksinformasjon ikke hadde nådd fram eller var kommet på avveie. Til slutt må vi si at det virker å være stor spredning i brukeres kompetanse: i kapittel fire er det lite nevnt om problemer for brukerne med digital aktivitetskalender. Mens det i kapittel fem er mye mer negative erfaringer. En årsak til dette er nok at det er forskjellige brukergrupper med ulik kompetanse. Dette viser viktigheten av å tilpasse tiltakene og informasjonen mot de ulike brukergruppers forutsetninger, behov og forventninger.

6.3 Lokale tilpasninger

Et av forskningsspørsmålene for dette prosjektet er om «behov for lokal tilpasning». Det ble spesielt nevnt i problemstillingene under ledelse, og det kommer av at ledere har et spesielt ansvar for denne tilpasningen. Vi vet fra mange andre implementeringsprosjekter og prosesser at mangel på tilpasning mot den lokale konteksten hindrer implementering, gevinster og effektivitet. Blant annet er det eksempler på at lignende prosjekter under betegnelser som «Shared Service Centers» og HR-transformasjon har hatt begrenset suksess i offentlig sektor. Dette fordi konseptene ikke i stor nok grad har vært tilpasset mot offentlig sektor og mot særtrekk som institusjonen har. Et eksempel på dette var blant annet HR-transformasjon i Forsvaret, som ble initiert ut fra anbefalinger fra konsulentselskaper, og i for liten grad ble tilpasset de spesielle behovene som Forsvaret hadde. Derfor diskuterer vi lokal tilpasning sammen med gevinstrealisering. Vi skal ikke ta en prinsipiell debatt om kanalstrategien og digitalisering burde ha vært mer skreddersydd for NAV. Vi vil heller trekke fram hva vi finner av eksempler på lokal tilpasning ut fra beskrivelser fra lederne. Og da vil vi også trekke på noe av det som allerede er skrevet foran.

De fleste lederne sier at en av de viktigste oppgavene for dem er å sørge for konkretisering og oversetting av for eksempel informasjon, fra det overordnede ned til lokal kontekst. I tillegg ser de

også et lederansvar for integrering av spesialisert informasjon fra tjenestekontorer, for eksempel om digital nyheter. Dette skjer alene eller sammen med medarbeidere som er «digitale endringsagenter». Flere av våre informanter mente at noen av de lederne som lyktes best var de som evnet å ha et nettverk og hadde flere å spille på. Dette for å fordele belastning, øke overvåkingskapasitet, drive sparring, og utnytte forskjellig kompetanse mellom leder og kolleger. Her varierte nok mulighetene, for eksempel når kontoret er 200 kontra mindre enn 10 medarbeidere. På det største kontoret vi besøkte, nevnte de også at et så stort intern miljø reduserte behovet for å delta på eksterne kompetanseutviklingstiltak, fordi de hadde flere å spille på. Lederne på de små kontorene var mer sårbare, og hadde generelt sett mindre anledning til å drive utviklingsarbeid. Men som sagt tidligere, et av de kontorene som vi vil vurdere «blant de beste», hadde ikke mer enn et dusin medarbeidere.

Suksessfaktorene for den lokale praksisen her er mange av de tiltakene som er nevnt i kapittel 3: En aktiv leder som veksler mellom å være «på gulvet» og «på balkongen» (Heifetz m.fl, 2009), fokus på å utvikle en innovasjonskultur (Hillestad, 2008) med mange arenaer for læring, refleksjoner, kunnskapsdeling og utprøving, og med en psykologisk trygghet i bunn med åpenhet. Og der lederen har en balanse mellom faglige og personlig kompetanse, og fokuserer på teknologiens nytte. En teori som vi ikke har utdypet mye så langt, utover at vi har nevnt at flere ledere sier de må være translatører eller oversettere, er teori utviklet av Røvik (2007) om translatørkompetanse. Han sier dette er meget viktig for å lykkes med å innføre nye ideer i en organisasjon. Å oversette generelle ideer til lokale forhold krever godt oversettelsesarbeid, og hvis det mangler kan det føre til at ideer ikke blir implementert fullt ut. Røvik sier: "Det synes som man ofte ikke i tilstrekkelig grad er seg bevisst at ideer vanligvis må oversettes til konkrete, lokale versjoner for i det hele tatt å kunne bli tatt i bruk" (Røvik, 2007, s. 321). En god oversetter kjenner godt til både det som skal overføres og oversettes, men også kontekstene dette kommer fra og foregår innenfor (Røvik, 2007). Og egentlig er dette noe av det samme som det er det vi har sagt ut fra teorien til Heifetz m.fl (2009) om adaptive ledelse. Det viktige budskapet her er å være både på gulvet og på balkongen, dvs. kjenne både bakgrunn og perspektiv, samt kjenne de lokale forhold der innovasjonen skal adopteres og ta i bruk. Røvik er enda mer eksplisitt med fokuset på selve oversettelsen for eksempel å snakke det rette språket. Og her kommer nok det lokale til syne ved å kjenne den lokale kulturen og medarbeiderne, vet å kunne tilpasse budskapet til lokale behov. Som en del av dette nevner også Røvik (2007) ledernes evner til å håndtere endringsmotstand. Da er samspill med endringsagenter og opinionsledere viktig. Sammen med at leder i samspill med medarbeidere sammen fortolker overordnede dokumenter. Dette så vi mye av hos våre informanter, også hos veiledere, hvordan den lokale konteksten var viktig.

6.4 Gevinstrealisering: erfaringer og kritiske suksessfaktorer

6.4.1 Innledning og tidligere studie

Lokale tilpasninger er ikke noe mål i seg selv, men en av flere faktorer som er nødvendig for å oppnå gevinster gjennom digital transformasjon og ny kanalstrategi. Kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner KS fikk i 2018 konsulentselskapet PWC til å utarbeide en rapport med tittelen: «Lederutfordringer i digitale omstillingsprosesser». Her ble det gjort case-studier i åtte framtrøende norske organisasjoner, inkludert NAV. En av hovedkonklusjonene er at gevinster må planlegges tidlig og følges opp over tid. Caseorganisasjonene trekker fram gevinstrealisering som en av de største

utfordringene knyttet til digital omstilling. De trekker også fram at spesielt for de kommunale caseorganisasjonene har digitalisering primært skapt gevinster for brukerne i form av forenkling og forbedring av tjenestene. Det har i mindre grad vært arbeidet for å oppnå gevinster for organisasjonen. Hos samtlige caseorganisasjoner har gevinstarbeidet utviklet seg over tid. Etterhvert som porteføljen av digitaliseringsinitiativ har økt har også kravene til mer systematisk gevinstarbeid blitt tydeligere. Alle caseorganisasjonene har tatt i bruk standardiserte metoder for gevinstrealisering. For NAV gjelder dette Difis prosjektveiviser. For at en skal lykkes med gevinsttuttaket fremhever caseorganisasjonene betydningen av god planlegging, slik at utøvende enheter får tydelige forventninger til hvilke gevinsttuttak som skal realiseres. Samtidig erfarer lederne at det er ved selve gevinsttuttaket at utfordringene oppstår. De ulike caseorganisasjonene har opplevd flere forskjellige utfordringer som hver for seg har ført til manglende gevinsttuttak, der blant annet organisasjonens omstillingsevne ikke har vært god nok. I andre tilfeller har endringene møtt motstand slik at de ikke har blitt gjennomført etter planene. De mener derfor at det er viktig med å ha et realistisk bilde av medarbeidernes digitale kompetanse og tidshorizonten for implementeringen.

6.4.2 Erfaringer fra NAV

Vi har ikke opplevd at det har vært vesentlig endringsmotstand, men har notert at det var en del heftige debatter på en del av våre kontorer for tre-fire år siden. Det virker å være begrenset motstand på grunn av at ledere og veiledere ser gevinster og fordeler i forhold til tidligere løsninger, både i egen jobb og i forhold til kontakten med brukerne. En utfordring der det virker å være samsvar mellom PWC (2018) og våre studier i NAV, er at det er ved selve gevinsttuttaket at utfordringene for alvor oppstår. Vi så i kapittel 5 at veilederne rapporterer om tidsreduksjoner og bedre kvalitet på tjenestene, men at informantene i liten grad kan dokumentere hvordan produktivitetsøkningene har gitt seg utslag i mer ressursbruk mot de svake brukerne. Dette bekreftes også fra brukerne i det andre delprosjektet i kapittel 5. Samtidig er det enkelte av lederne vi intervjuet som bestemt mener at de har realisert gevinster og brukt ressurser i tråd med overordnede mål. De har hatt klare mål og hatt fokus på gevinstrealisering fra tidlig fase av digitalisering. Selv om de fleste av lederne er enige om at gevinster er viktig, at de har prioritert dette og oppnådd tidsreduksjoner og bedre tjenesteyting, fikk vi lite konkrete eksempler på metoder og konkrete beregninger. Her var noen av svarene: «Jeg kan telle ansatte og timer i publikumsmottaket før og nå»; «brukerne får nye opplevelser og bedre og raskere svar»; «alle ressurser spart er brukt til økt kvalitet mot vanskelige grupper». En annen informant la vekt på gevinster gjennom bedre kvalitet i datastøtte fra ledere til veiledere og bedre datastøtte fra veiledere overfor brukere. Selv om den nøyaktige gevinsten her kunne være vanskelig å beregne.

Noen informanter sa de ikke regnet på dette, mens andre igjen påsto at de «regnet på alt», uten at vi så disse beregningene. En leder fra et av de kontorene vi vurderer på mange måter som et av de mest digitale, sa følgende om dette i juni 2019:

«Det er mange endringer samtidig. Krevende. Forventningene har vært klare: å ta det nye i bruk på en effektiv måte. Skal synliggjøre effektene. Jeg er opptatt av å lete etter gevinster. Det er ikke konkrete mål for gevinster. Du skal lete etter gevinster, og du må lete etter det selv. Er vanskelig med det nye systemet. Jeg kjenner det ikke noe godt selv.»

Både denne lederen og flere andre var opptatt av at de kunne bli enda bedre til gevinstberegninger og gevinstrealisering. De hadde behov for støtte fra eksperter for å få enda bedre utbytte og organisatoriske gevinster. Det var også en del som var veldig knappe i svarene på dette, og tilføyde at: «dette er viktig men komplisert». Noen av de mest ivrige mente at gevinstrealisering måtte være på agendaen tidlig i digitalisering, i tråd med anbefalingene fra PWC (2018). Andre mente at gevinster var vanskelig å beregne før digitaliseringen hadde kommet godt i gang, og en kunne begynne å regne på erfaringer og endringer. Så vi er litt usikre på hva slags forankring og plass et formalisert gevinstrealiseringsarbeid har i mange av de NAV-kontorene vi besøkte. Nå fikk vi i mange tilfeller kun et fragmentert bilde. Men vi hadde ikke inntrykk av at dette skyldtes at de ville holde ting hemmelig for oss, men at dette var vanskelig.

I PWC (2018) står det at NAV har betydelige erfaringer med å gjennomføre digitale omstillinger, og det har vi også fått bekreftet. Men NAV innrømmer som nevnt i rapporten til PWC at gevinstuttak er mer krevende enn hva man har planlagt for. Vi får ikke slike verbale utsagn i intervjuen. Eksempelene fra informantene er mest knyttet til tidsreduksjoner pga. teknologi, og mindre på hvordan disse gevinster er brukt på andre måter. Dette ble også vist i kap 5 om at informantene i liten grad kunne vise til hvordan besparelser ett sted hadde blitt brukt for å styrke andre deler der digitalisering hadde mindre potensial. Kan dette skyldes et par punkter som nevnes i PWC (2018), at budsjetter blir redusert i takt med forventet gevinst, og dermed ikke kan brukes andre steder? Eller har det noe med kompetanse å gjøre: at frigjort kompetanse ikke så lett kan brukes på de områdene som skulle hatt mer ressurser? Rapporten nevner punkter som også vi har funnet: at det er tydelig resultatansvar, det er betydelig fokus på digital transformasjon i ledelsen. Men mens det står at det har vært kompetanseutvikling når det gjelder digital transformasjonsledelse i NAV-toppledelsen, har det vært mindre fokus på tilsvarende regionalt/lokalt, både formelle lederkurs og refleksjonsmøter. Det bekrefter våre informanter. Unntaket er kompetanseutvikling med fokus på de enkelte digitale tjenestene. PWC (2018) sier også at NAV har høy endringsmotivasjon og lojalitet til endring. Dette er vi enig i, og har skrevet dette flere ganger her i rapporten. Og vi har også nevnt at det er ledere som hevder at de har brukt gevinster ett sted til å bruke dem etter intensjonene, nemlig mot de svake brukerne. Utsagnene spriker litt.

PWC (2018) sier videre at digitalisering må henge sammen med utvikling av en lærings og innovasjonskultur. Dette har vi sett eksempler på i en del av de NAV-kontorene vi har besøkt, der disse har mange av de trekk som Hillestad (2018) beskriver ved en god innovasjonskultur. Det vil si: kunnskapsdeling, lov å gjøre feil, fokus på å tørre, kompetanseutvikling i fokus og en leder som støtter og gir medarbeiderne frihet og kan leve med usikkerhet. Samtidig er det en balanse mellom innovasjon og struktur. Men dette varierer noe ut fra lokale prioriteringer, kompetanse og ressurser. Dette gir seg også uttrykk ved at de kontorer som har jobbet med å utvikle innovasjonskultur er bedre i stand til håndtere overgangen fra langvarige og omfattende utviklingsprosjekter til raskere og smidige. De kontorer som har utviklet innovasjonskultur ser ut til å tåle usikkerheten bedre enn de som i større grad etterspør konkrete planer og oppskrifter.

Bruk av det nye og avlæring av det gamle: Mange av informantene la vekt på at både de selv og medarbeiderne måtte lære seg de nye digitale verktøyene. Så ble dette supplert av andre som sa at å lære seg bruk var kun en forutsetning for å ta ut gevinster, da bruken måtte kobles til utviklingen av ny praksis og utviklingen av organisasjonen mer generelt. En del av dette bildet var også avlæring av gammel praksis. Det var få som brukte begrepet. Men de viste i praksis hvordan lederne hadde bidratt i å endre praksis hos veiledere fra en mer reaktiv talepraksis i mottakene ut fra henvendelser fra brukere, til at det i ny organisering var mer vekt på planlagt veiledning i flere kanaler. Her var det som vist i kapittel 4 mer vekt på asynkron tekst kommunikasjon. Da var det viktig å avlære hva som hadde vært god praksis tidligere. Hillestad (2008) understreker også betydningen av avlæring både for å utvikle en innovasjonskultur, men også for å realisere gevinster med innovasjoner.

Konklusjonen på diskusjonen om gevinstrealisering er at NAV generelt og lokale NAV-kontorer i vårt utvalg har mange faktorer som anses nødvendige. Mange av de suksessfaktorene som nevnes i litteraturen finner vi igjen hos NAV: god informasjon, aktive ledere, lojale medarbeidere, lite endringsmotstand og god systemutvikling. Men lite eksempler fra lederne og «taushet» fra enkelte veiledere om realisering av gevinstene på teknologibruk, indikerer at det er potensial for forbedring. Vi vil spesielt nevne: kompetanseutvikling for ledere knyttet til digital transformasjonsledelse, kulturutvikling og mer profesjonalisering når det gjelder metodikk og arbeid med gevinstrealisering. PWC (2018) nevner også viktigheten av å dra med alle medarbeidere. Tausheten som enkelte av informantene viste i intervjuene kan tyde på at det er behov for mer informasjonsspredning, kompetanseutvikling og medvirkning fra flere medarbeidere i gevinstarbeidet.

6.5 Nye krav og roller for lederne

I kapittel 3 ble det stilt en del grunnleggende spørsmål om lederes og mellomlederes roller i forbindelse med digital transformasjon. I dette delkapitlet vil vi først sammenligne våre funn med noen av de få tidligere studier om mellomledere og digital transformasjon. Spørsmålet om hva som er det nye i lederskapet vil diskuteres etterpå. Som del av dette vil vi ta diskusjonen om digital transformasjon krever en ny form for ledelse som vi kan kalle «digital ledelse». Vi ender med noen suksessfaktorer og utfordringer for lederne.

6.5.1 Ledere har en viktig rolle, drivkraft og ikke barriere

Bortsett fra en samtalen i 2017 med en leder av et stort NAV-kontor, har alle intervjuer indikert at ledere har en aktiv rolle i digitalisering. Dette betyr ikke at ledere skal kunne alt ned til minste detalj, men ledere må se mulighetene, drive endringer, omforme informasjon, være rollemodell og lage arenaer. For å nevne noen oppgaver. Lederne i vårt utvalg har helt klart vært drivkrefter og ikke barrierer. Hvordan er våre resultater sammenlignet med Demailly (2016) sin undersøkelse hos 93 mellomledere i store europeiske organisasjoner, fra 13 europeiske land? Informantene der mente de hadde en viktig rolle ifm digitalisering, de har god nytte av digitale verktøy, og anser seg som relativt godt digitalt kompetente. Generelt er dette i samsvar med våre informanter. Informantene hos Demailly (2016) ser digitaliseringen som å ha dyp innvirkning på identiteten deres, og det er et massivt skifte fra tradisjonell ledelse til «digital ledelse». Selv om også våre informanter mener at digitalisering betyr endringer, tolker vi imidlertid ikke svarene slik at dette krever radikale endringer i NAV, men er mer gradvise endringer i lederskapet. Både hos Demailly (2016) og i andre europeiske studier fokuseres det mye på at digitalisering krever et skifte i lederstil fra administrasjon/styring til ledelse/empowerment. Vi ser nok et tilsvarende skifte i NAV også, men mer som en gradvis forskyvning: Ledelse er ikke noe nytt i NAV, selv om det nok har vært mer fokus på regelhåndtering tidligere enn nå. Mer delegering, empowerment og ledelse skjer. Men, dette er mer knyttet til endring av ledelsesfilosofi, et tiltak på grunn av raskere endringer og synet på at medarbeidere skal være selvstendige og i større grad ta skjønsmessige beslutninger. De fleste av lederne poengterer at dette er ikke en total overgang fra styring til ledelse, men en balansegang der ledere fremdeles må ha noe kontroll. Ledere i NAV må både veilede, påvirke og tilrettelegge i tillegg til å dirigere og kontrollere mennesker og prosesser.

6.5.2 Mellomledere og håndtering av informasjon

Hope (2015) la vekt på kommunikasjon som en viktig funksjon for mellomledere ved endring. Andre mellomlederteorier har også mye fokus på rollene som informasjonsformidler og informasjonsbearbeider. De legger også vekt på at ledere noen ganger må sortere informasjonen. Hos Demailly (2016) snakker de om overbelastning av informasjon, til tross for mange digitale verktøy. Digitalisering øker kompleksiteten og usikkerhetene, og skaper nye prosesser og jobber raskere enn man kan absorbere. Vi opplever at mellomlederne i NAV har en viktig oppgave knyttet til informasjon, både å få tak i relevant informasjon, bearbeide den og ikke minst vurdere hvor mye som skal formidles til medarbeidere, til hvilke tider og i hvilken form. Flere lederne nevnte sortering av informasjon som viktig, og noen nevnte også at de brukte medarbeidere som medhjelpere. Demailly (2016) sier også at enkelte av hans informanter var redd for at deres rolle ble redusert fordi informasjonen passerer mellomledere direkte til medarbeidere. Vi så nok tilfeller av dette nå knyttet til smidig utvikling, men vil ikke si dette er et alvorlig problem. Generelt vil vi kalle informasjonsdelen av mellomledernes arbeid i NAV som krevende, på samme måte som hos Demailly (2016). En suksessfaktor er nok systematikk, prioritering, bruke kompetente medarbeidere og fagmiljøer på høyere nivå i organisasjonen som støtte, samt viktigheten av å bruke et konkret språk som medarbeidere forstår. Det er også viktig å bruke ulike informasjonskanaler inkludert lokale møter som er toveis slik at det kan mottas spørsmål, ha dialog og oppklare misforståelser og uklarheter.

6.5.3 Mer teknologi eller mer personellbehandling?

Hope (2015) hadde personellbehandling som en av funksjonene for mellomledere. Vil dette reduseres på grunn av mer bruk av digitale tjenester for lederne, og at de også får mer avstandsledelse gjennom mer bruk av for eksempel mobilt NAV-kontor? Det kortfattede svaret på dette spørsmålet blant våre informanter er at både teknologi og personellbehandling blir viktig for ledere i NAV framover. Digitalisering effektiviserer og påvirker beslutninger, kommunikasjon, koordinering og planlegging. Men dette vil være like mye støtte for leder, som at hele aktiviteter blir borte. På dette punktet er det forskjeller i syn, men vår sentrale referanse Demailly (2016) konkluderer med at en av de viktigste ferdigheter som mellomledere vil trenge i framtida er evnen til å håndtere folk og relasjoner. Det er mange av våre informanter som er enige i dette, men dette er kun en av flere kompetansekrav. Andre er nok slike som endringsorientering, ambideksteritet, mestre usikkerhet og også det med å mestre det digitale på en effektiv måte. Også her er det snakk om å mestre mange ting, og det er ikke noe motsetning mellom teknologi og menneske. Både det digitale og det «analoge», dvs det menneskelige, er nødvendig.

6.5.4 Hva er nytt i ledelse i digital transformasjon?

Det er uenigheter i litteraturen om hvor forskjellig ledelse i digital transformasjon er i forhold til «eksisterende ledelse». Flere studier argumenter med en blanding av gamle og nye ledelsesformer, noe vi støtter. En av disse studiene er av MIT-forskerne Kane m.fl. (2019a; 2019b). De fant ut at mange grunnleggende lederegenskaper forblir de samme etter digitalisering, men digitalisering krever også nye ferdigheter. De største endringene som respondentene siterte i sin forskning var det økte tempoet i å drive virksomhet, skiftet i organisasjonskultur, og de tilsvarende spenningene mellom «endringsskapere» og ansatte med tradisjonelt tankesett, behovet for en fleksibel og distribuert arbeidsplass og større forventninger til produktivitet. Fjernarbeid og «alltid være på» ble også nevnt. Blant de viktigste ferdighetene ledere burde ha for å lykkes på en digital arbeidsplass ble

nevnt: transformativ visjon med kunnskap om marked og trender, fremtidsrettet med klar visjon og framsyn, forståelse av teknologi med litt tidligere erfaring og digital leseferdighet, er endringsorientert med åpent sinn og tilpasningsdyktig og nyskapende, og også en sterk leder, samarbeidende og teambuilder. De nevner behovet for å lede nettverk av mennesker i tillegg til å lede via hierarki. En nettverkstilnærming forenkler iterative, raske, samarbeidssamtaler langt utenfor organisasjonslinjen, der de må bli mer smidige og fokusere på å innovere i det daglige arbeidet. Å anbefale en kultur for eksperimentering anbefales derfor, hvor ansatte skal prøve nye ting, lære av dem, tilpasse seg og skalere. Kane et al. (2019a; 2019b) sier også at en av de største fallgruvene er å ignorere det grunnleggende om godt lederskap i møte med digital endring. Ledere må diskutere hvorfor digital transformasjon er viktig, de må støtte de ansatte med trening og ressurser/tid for å kunne utnytte de nye mulighetene. Ansatte kan også flyttes i organisasjonen for å lære andre måter å gjøre ting fra kolleger på. Det er også nødvendig at toppledere er involvert for å samkjøre hele organisasjonen, noe som gjør det mulig å gå fra å bare gjøre eller ta i bruk nye teknologier til å være mer digital som organisasjon.

Hva av dette finner vi igjen i NAV? Noe av det som står over er kanskje knyttet til ledere på høyere nivå enn NAV-ledere lokalt. Hvor viktig er for eksempel det å lage og utvikle visjoner for lokale NAV-ledere? Vårt svar er nok at det er viktig for lokale NAV-ledere å ha en retning og verdier innenfor mer usikre rammer og innenfor de visjoner NAV har totalt sett, slik som visjonen om kanalstrategien. Dette er også i tråd med teorien om transformasjonsledelse (Kræmmergaard, 2019). Ellers er det mye av det som står hos Kane m.fl. (2019a; 2019b) som vi kjenner igjen fra ambisjoner hos en del NAV-ledere, spesielt det med å utvikle kulturer der kunnskap deles og det er lov å gjøre feil. Kanskje kan organisasjonen bli enda flinkere til å lære på tvers av organisasjonen, og ikke primært mellom personer på samme sted. Og vi merker oss anbefalingen fra MIT-studien om at digitalisering må diskuteres, noe vi har sett hos mange lokalkontoret. MIT-studien nevner også viktigheten av topplederengasjement, noe vi også kan understøtte.

6.6 Digital ledelse, eller ledelse i en digital tid?

I en tidlig fase av prosjektet leste vi mye litteratur som brukte betegnelsen «digital ledelse». Begrepet var ikke klart definert, og kunne tolkes alt fra å lede digital transformasjon til hvordan ledere bruker digitale tjenester i ledelse. Vi brukte også begrepet digital ledelse i de første intervjuene i 2017. Selv om det må innrømmes at knapt noen av informantene likte begrepet eller helt kjente seg igjen i det. Dette gjaldt spesielt informantene som uttalte at digitalisering krever paradoksalt nok «mer relasjonell kompetanse».

Vi ser at begrepet brukes også i dag, både av praktikere og teoretikere, med ulik fortolkning. Vi selv bruker det mindre enn før, og da brukes det i betydningen ledelse av digital transformasjon. Prosjektet har klart indikert at verken ledere eller veiledere fullt ut vil bli digitale. I de fleste tilfeller vil det digitale inngå i et samspill med og støtte til det menneskelige. Dette er kanskje det nærmeste vi kommer begrepet «kanalsynergier». Vårt fokus på kanalsynergier ble mer på mikroplan gjennom lederes og medarbeideres valg og kombinasjoner av ulike medier, inkludert personlig kommunikasjon og møter. Selv om antagelig nye teknologier som kunstig intelligens kan brukes i mer kompliserte arbeidsoppgaver, vil verken ledere eller veiledere bli heldigitale. Derfor er vi mer nølende enn ved prosjektstart i å kalle noen for digital ledere eller digital veiledere, men heller ledere og veiledere i en digital tid. I framtida vil det digitale spille en enda viktigere rolle i flere oppgaver enn i dag, både for ledere, veiledere og for de fleste brukere.

6.7 Hva kjennetegner «gode ledere i digital transformasjon»?

De aller fleste av informantene var motiverte og hadde på ulike måter satt digitalisering på sin lokale agenda. De hadde hatt mye utprøving, kunnskapsdeling, diskusjoner på forskjellige møter, og leder og medarbeidere støttet hverandre. De «beste digitale lederne»:

- Betrakter digitalisering som mer enn å sette strøm på papir, ser anvendelser og det strategiske ved digitalisering, og har gode refleksjoner for samspillet mellom det digitale og «det personlige»
- Er flinke til å variere perspektiver mellom det overordnede og det operative
- Er flinke til å balansere mellom ulike hensyn og dilemmaer, slik som utvikling og drift, mellom struktur og innovasjon osv.
- Er flinke til å utvikle en kultur der usikkerhet blir akseptert, kunnskap delt, og der justeringer av kurs skjer innenfor aksepterte rammer, verdier og kultur.

Sagt med andre ord, som vi sa i kapittel 3: De beste lederne praktiserte:

- Datastøttet ledelse: Å være bevisste og aktive rundt utnyttelse av digitaliseringens muligheter, både for kontoret og for egen lederbruk.
- Ambideksteritet: evnen til å tenke «både-og», dvs «tohendig»/flerhendig
- Transformasjonsledelse: evnen til å betrakte digitaliseringen som en reise og ikke enkeltendringer, med multiple endringer samtidig, der utvikling og drift er tett integrert, og der usikkerhet må håndteres uten oppskrifter

7. Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Noen hovedkonklusjoner

Digitalisering og ny kanalstrategi er kjent og akseptert blant de aller fleste av våre informanter. Digitalisering har hatt stort fokus, og har vært basis for sentrale prioriteringer i form av endrede åpningstider i NAV-kontorene, mer planlagte møter, og mer bruk av nye digitale tjenester mellom veiledere og brukere. Motivasjonen blant ledere og medarbeidere for å ta i bruk digitale tjenester oppleves som meget høy, fordi de digitale tjenestene betraktes som enkle, nyttige og forbedringer i forhold til tidligere løsninger. Det virker som det er lite motstand mot endringene, og lederne spiller en viktig rolle som endringsleder, rollemodell, translatør, støtteperson og fasilitator av ulike arenaer for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling. Lederne har også en viktig rolle i å oversette informasjon til den lokale kontekst. Vi ser nye og viktige roller hos enkelte ledere med inspirasjon fra transformasjonsledelse der håndtering av usikkerhet, datastøttet ledelse, kontinuerlige endringer, balansering av spenninger og dilemmaer er nye utfordringer i forhold til tradisjonell endringsledelse. Det er variasjon mellom de ledere og veiledere som ser digitalisering som effektivisering ved «å sette strøm på papir» kontra de ledere og veiledere som makter å koble digitalisering sammen med organisatoriske endringer og gevinster. Kræmmergaard (2019) kaller dette for «digital transformasjon». Det er behov for videre kompetanseutvikling for både ledere og veiledere knyttet til mer strategisk bruk av digitale tjenester, og mer bevissthet om kombinasjoner av ulike medier, dvs. kanalsynergier. Noen av suksessfaktorene er derfor: effektiv informasjon, endringsmotiverte ledere og medarbeidere, nye digitale tjenester med opplevd brukervennlighet og fordeler, og oversetting til lokal kontekst.

Noen av utfordringene i implementeringen er å få med alle medarbeidere og alle kontorene i en digital transformasjon og ikke kun betrakte det som automatisering av enkelttjenester. En annen utfordring er å få mer systematiske og dokumenterte gevinstrealiseringer der reduksjon i ressursbruk blir frigjort og brukt på de mer ressursvake brukerne. For sistnevnte er det også behov for å se hvordan de digitale tjenestene effektivt kan kombineres med personlig kommunikasjon. En utfordring er også knyttet til noe uklare forventninger mellom sentrale enheter i NAV og de lokale enhetene i forhold til smidig utvikling. Her trengs forventningsavklaringer for hva lokalt ansvar er, og utvikle innovasjonskultur slik at usikkerhet og kontinuerlige endringer håndteres på en god måte av alle.

7.2 Anbefalinger til NAV

Vi har valgt å dele rådene til NAV inn etter de tre målgruppene ledere, veiledere og tiltak rettet mot brukere. Anbefalingene er gjort korte og i punktform. Mange av dem er knyttet til kompetanseutvikling om digital transformasjon, relasjoner og kommunikasjon.

Anbefalinger angående ledere: lederutvikling som inneholder:

- Teori om transformasjonsledelse med innslag av verdibasert ledelse, ambideksteritet, innovasjonsledelse og ledelse i en smidig verden.

- Datastøttet ledelse: Hva bør ledere ha av digital kompetanse. Få fram anvendelser både knyttet til beslutningsstøtte, kunnskapsdeling og kommunikasjon, og hvordan bruke digitale tjenester til både individuell oppfølging av medarbeidere og til styring av grupper og organisasjonsheter. Metoder og beregninger av gevinster og gevinstrealisering bør inngå.
- Digitaliseringens strategiske betydning, samt om implementering av digital transformasjon.
- Metodisk: case oppgaver og workshops er like viktig som formelle kurs. Kunnskapsdeling av best practice, der digitale verktøy kan brukes for deling mellom kontorene.

Anbefalinger angående veiledere:

- Utnytte fortrinnene med asynkron kommunikasjon videre. Dette for ytterligere å skape rom for både veileder og bruker. Studien viser at asynkronitet i kommunikasjonen har sine fordeler for både bruker og veileder. Brukere kan i ro og mak fortelle om sin situasjon og veileder kan i kompliserte tilfeller spørre sine kolleger til råds før svar gis til bruker. Dette gir brukeren tid til refleksjon, en forutsetning for endring, som muliggjøres gjennom asynkron kommunikasjon. Kunnskapen om dette bør spres og utvikles videre i veiledningspraksis.
- Utvikle veiledernes kommunikasjonskompetanse, slik at åpenhet fra brukeren sikres, og at felles forståelse og felles målsetting mellom veileder og bruker oppnås i størst mulig grad.

For å oppnå punktene over, er det viktig at det legges til rette for at veilederne på hvert enkelt kontor deler erfaringer, og reflektere over hvordan aktivitetsplanen kan brukes for å fremme felles situasjonsforståelse og målsetting med brukeren. Vi støtter ellers anbefalingen i rapporten UTVEI (2018), som sier at siden kommunikasjon avhenger av inngående kjennskap til den konteksten som kommunikasjonen foregår i. Så kan den best utvikles i samarbeid med de som har inngående erfaring med samtalenes kontekst. Generelle kommunikasjonsråd gjelder nødvendigvis ikke.

Anbefalinger angående brukerproblemstillinger:

På bakgrunn av flermedievalgsteorien (CC) og våre funn i studien har vi følgende forslag til NAV for å styrke kanalstrategien blant sårbare brukergrupper:

- Etablere digitale rutiner som bekrefter at informasjon fra brukere til NAV har kommet frem og status for videre fremdrift.
- Etablere brukervennlige digitale plattformer som gir oversikt over og veiledning til hvilke skjemaer som er aktuelle for de ulike stønadene og tjenestene.
- Etablere enkle opplæringskurs til brukere i hvordan håndtere hjemmesiden og videre inn i portalen på: www.nav.no
- God informasjon og oversikt over tidsfrister for meldeskjema til dagpenger

7.3 Styrker og begrensninger ved resultatene

Som nevnt i metodekapitlet har det vært omfattende datainnsamling, med data fra både små og store NAV-kontorer. Formålet har vært å gå i dybden og få fram «tykke beskrivelser» med god relevans. Det har for eksempel vært opptil fire intervjuer med samme leder, og dette har gitt

mulighet for å følge digitalisering over tid og se endringer i erfaringer og oppfatninger. Vi har tilbakeført resultater til NAV, diskutert nyere forskning med informanter, og identifisert det vi vil kalle «avansert praksis» innen digital transformasjonsledelse. Dette er et komplekst tema og mye av tidligere forskning har ikke fått fram så detaljerte data som her. Et styrke med prosjektet er også variasjonen i målgrupper: fra ledere, til veiledere og brukere. Og der det har vært forskere med ulike perspektiver som har gitt større mangfold. Men samtidig har også de ulike forskerne med felles kvalitativ metode, men med litt ulike teorier, identifisert noe av de samme resultater. Dette gjelder for eksempel opplevd nytte, og skille i fokus for både ledere og medarbeidere mellom digitalisering og digital transformasjon. Og studien bidrar med kunnskap i debatten om hva slags kompetanse ledere og veiledere trenger, der relasjonell kompetanse er viktig for begge. Samtidig er det også viktig å få til synergier mellom det personlige og det digitale. Vår studier viser at det digitale like mye er komplementært til det personlige, som en erstatning.

Mulige begrensninger: I lederstudiene var fokuset primært på ledernes roller i å formidle og bearbeide informasjon fra toppen og ned, og lite fokus på nedenfra og opp aktiviteter. Dette er mye vektlagt i forskningen. En annen begrensning er at vi har konsentrert studiene mest om intervjuing og sekundærdata fra NAV. Vi kunne ha fått fram flere perspektiver ved å supplert med for eksempel observasjonsstudier, skriftlige svar fra informantene og eventuelt mer kvantitative studier. Samtidig ser vi at temaets kompleksitet har gjort vårt metodevalg velegnet. Et siste punkt er at vi kanskje fikk rekruttert en overvekt av de kontorer og personer som var mer motivert og kompetent enn gjennomsnittet.

7.4 Behov for mer kunnskap

Det er behov for mer kunnskap om de ulike målgruppene i studien: Det trengs for eksempel mer kunnskap om hvordan ledere i digital transformasjon skal balansere mellom ulike roller og oppgaver. Og hva er mellomledernes oppgaver knyttet til smidig utvikling? Det er også behov for mer kunnskap om hva slags strategisk digital kompetanse mellomledere i NAV skal ha, både knyttet til datastøttede beslutninger, kommunikasjon og koordinering. Og hvordan kan ny digital teknologi, som kunstig intelligens, påvirke ledernes framtidige jobb?

For veiledere er det behov for mer kunnskap om utbredelsen av kompetanse på digitalt samspill med brukerne, og behovet for ulike kompetanser i arbeidet med ulike brukergrupper .

Det er behov for mer kunnskap om hvordan svake grupper kan bruke digitale tjenester og hvordan samspillet mellom personlig kontakt og digitalisering skal foregå. Det virker som det er behov for bedre forventningsavklaringer mellom NAV og spesielt enkelte brukergrupper. Våre resultater indikerer at NAV.no kan lages mer forståelig og robust, slik at alle brukere opplever dette mediet som en god løsning. Vi tror også at ledere og relevante medarbeidere bør få bedre innsikt i ulike brukergruppers forventninger og behov relatert til digitalisering. Digitalisering og kanalstrategi trenger kontekstualisering og tilpasning i forhold til de spesielle oppgaver og brukere som organisasjonen har. Konseptet som er modell for kanalstrategien er mest beregnet for private organisasjoner, men NAV må være enda klarere på hva de tilbyr og hva de forlanger av de svakeste brukerne. Dette er ikke en ensartet gruppe, og at enkelte brukere her foretrekker digital kontakt framfor det personlige. Mer kunnskap om hvordan de digitale brukerbehov varierer mellom ulike segmenter er derfor viktig. Kræmmergaard (2019) sier at sluttkundefokus er en av de viktigste kapabilitetene for en organisasjon under digital transformasjon. Selv om det er mye positivt i våre funn, tror vi for eksempel at ledere kan få enda bedre innsikt i brukerbehovene som grunnlag for sine prioriteringer av relevans for digital transformasjon.

Videre er det behov for mer metodisk kunnskap om hvordan digital transformasjon skal forstås og forskes på. Det reiser flere metodiske utfordringer. Vi har for eksempel referert til Rogers (2003) sin teori for adopsjon av innovasjoner. Den ga for så vidt et greit grunnlag for noen åpenbare drøftinger og konklusjoner. Men hva når innovasjonene og transformasjonene er mer komplekse. Hva er egentlig innovasjonsobjektet? Dette var også et grunnleggende spørsmål vi stilte i forbindelse med intervjuene av lederne. Hva tenker de på når vi stiller spørsmålet om «hvordan digitalisering påvirker deres jobb?». Vi løste validitetsutfordringen med å stille ulike spørsmål. For veiledere var det nok mer relevant å avgrense til ett system/tjeneste, i dette tilfellet digital aktivitetsplan. Våre studier med informanter fra ledere til svake brukere har illustrert hvordan digitalisering og digital transformasjon oppfattes og skal oppfattes på ulike nivåer i en organisasjon. En bruker som kun har sjelden kontakt med NAV trenger ikke å kunne om kanalstrategien på samme måte som lederne. Men lederne må kunne noe om både hvordan veiledere, andre medarbeidere og brukere skal oppfatte digitalisering. I videre forskning om dette trengs kanskje at metaforen om ledelse fra balkongen og ledelse fra gulvet må utvides med både kjeller, loft og tak? Og det trengs nok mer «bottom up» studier av digital transformasjon. Innen innovasjon snakkes det om medarbeiderdrevet innovasjon. Vi kan i større grad snakke om medarbeiderdrevet og mellomleder drevet digital transformasjon. Like spennende enn å kun se en retning er å se på balansen mellom det overordnede og det fra bunnen. Våre perspektiver på bruk av ambideksteritet, adaptiv ledelse, smidighet, transformasjoner og translasjoner gir mange fascinerende muligheter for nye studier.

8. Referanser

- Anderson, D. & Anderson, L.A. (2001) *Beyond change management – Advanced Strategies for Today's Transformational Leaders*, San Francisco: Jossey Bass/Pfeiffer.
- Andreassen, T.A. (2011). Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I T.A. Andreassen & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille*, (s. 28 – 54). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bailey, T. (1993). *Discretionary effort and the organization of work: Employee participation and work reform since Hawthorne*. Teachers College and Conservation of Human Resources, Columbia University. Retrieved from: <https://books.google.es/books?id=KCoIMwEACAAJ>
- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism: perspective and method*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Bos-Nehles, A.C.; Van Riemsdijk, M.K. & Looise, J.K. (2013) *Employee Perceptions of Line Management Performance: Applying the AMO Theory to Explain the Effectiveness of Line Managers' HRM Implementation*, *Human Resource Management*, Nov/Dec, pp 861-877
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 72(6), 174 – 84: doi: 10.1111/0033-3352.00168
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. In H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, & K. J. Sher (Eds.), *APA handbook of research methods in psychology, Vol 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological (Vol. 2)*. Washington DC: American Psychological Association.
- Breit, E., Egeland, C., & Løberg, I. B. (2019). *Cyborg Byreacracy: Frontline work in digitalized labor and welfare services*. In J. S. Pedersen & A. Wilkinson (Eds.), *Big Data: Promise, Application and Pitfalls*. Cheltenham UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Brunsson, N. (2002). *The organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Abstract forlag.
- Daft, R, Lengel, R. H. (1986) *Organisational Information Requirements, Media Richness and Structural Design*, *Management Science*, vol. 32, no: 5, 554-571.
- Dahl, E., Wehl, K.A. van der & Harsløf, I. (2010). *Arbeid, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet
- Demailly, D. (2016) *How Middle Management Copes with Digital Transformation, a Study by Early Strategies*, May 2016, executive pack, downloaded from www.earlystrategies.com/research 10th of April 2019
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). *New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance*. *J Public Adm Res Theory* 16(3), 467–494. Oxford, UK: Oxford University Press
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow og J. Tinkler (2006) *New public management is dead - long live digital-era governance*, *Journal of Public Administration Research & Theory* 16(3):467–494. DOI: 10.1093/jopart/mui057

- Engle, R. L., Lopez, E. R., Gormley, K. E., Chan, J. A., Charns, M. P. og Lukas, C. V. (2017). What roles do middle managers play in implementation of innovative practices? *Health care management review*, 42(1), 14. Doi: <https://doi.org/10.1097/HMR.000000000000090>
- Eriksen, S.S. (2016). Slutten på demokratiet. Globalisering, nyliberalisme og demokratiets fremtid. *Agora*. 2-3, 63 – 84.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan : konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Floyd, S.W og Wooldridge, F. (1992) Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: A research note, *Strategic Management*, Vol 13, Iss. S1, s 153-167
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2014). NAV-reformen 2014: En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen. Rapport 20/2014. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Følster, S. (2018). *Norway's New Jobs in the Wake of the Digital Revolution* (rapport utarbeidet til NHO's årskonferanse "Verdien av arbeid"). Oslo: Næringslivets hovedorganisasjon.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: action, structure and contradictions in social analysis* (Vol. 241). Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Giddens, A. (1983). Comments on the Theory of Structuration. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 13(1), 75–80.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of a theory of structuration*. Cambridge, UK: Polity Press
- Grønningsæter, A.B. (2013). Tid og makt. Om etiske utfordringer i sosialtjenesten. *Fontene Forskning*. 13(2), 43-54.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt a. M. : Suhrkamp
- Hansen, H.-T., Lundberg, K., and Syltevik, L. J. (2018) Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52: 67– 90. doi: 10.1111/spol.12283.
- Harding, N., Lee, H., og Ford, J. (2014). Who is 'the middle manager'?. *Human relations*, 67(10), 1213-1237. Doi: <https://doi.org/10.1177/0018726713516654>
- Heifetz, R: Grashow, A., Linsky, M. (2009) *The practice of adaptive leadership*, Harvard Business Review Press.
- Helgøy, I., Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). *Mot en spesialisert veilederrolle i NAV?* Notat 12-2011, Bergen: Uni Rokkansenteret
- Hillestad, T. og Yttri, B. (2016) Hvordan kan kulturutvikling bidra til økt innovasjon og omstilling *Magma*, årgang 19, No 7, s 42-53.
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave
- Hope, O. (2015) *Mellomlederen*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Huy, Q. N. (2001). In praise of middle managers. *Harvard business review*, 79(8), 72-9
- Ishii, K., Lyons, M. M., & Carr, S. (2019). Revisiting media richness theory for today and future. *Human Behavior and Emerging Technologies*, 1(2), 124-131.

- Jacobsen, D. & Thorsvik, J. (2019) *Hvordan organisasjoner fungerer*, 5. utgave, Fagbokforlaget
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kane, G.C.; Philips, A.N.; Copulsky, J. & Andrus, G. (2019a) How Digital Leadership is(n't) Different, MIT Sloan Management Review, Spring 2019 special collection, p11-16.
- Kane, G.C.; Philips, A.N.; Copulsky, J. & Andrus, G. (2019b) *The technology fallacy: how people are the real key to digital transformation*, The MIT press.
- Kernaghan, K., 2013. 'Changing channels: Managing channel integration and migration in public organizations', *Canadian Public Administration*, 56(1), pp. 121–141.
- Kolbjørnsrud, V. (2017) *Kunstig intelligens og lederens nye jobb*, Magma 6/2017, s 33-42.
- Kræmmergaard, P. (2019) *Digital transformation, 10 evner din organization skal mestre – og 3 som du har bug for*, 2. utgave, Djøf forlag.
- Ledbetter, A. M., Taylor, S. H., & Mazer, J. P. (2016). Enjoyment fosters media use frequency and determines its relational outcomes: Toward a synthesis of uses and gratifications theory and media multiplexity theory. *Computers in Human Behavior*, 54, 149-157.
- Lipsky, M. (2010 [1980]), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, New York, NY: Russell Sage.
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2018). NAV og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa. Tilsynsmelding 2017: Statens Helsetilsyn Retrieved from <https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding2017.pdf/>
- Madsbu, J. P. (2016). *Samordning, effektivisering og forenkling: En sosiologisk analyse av begrunnelser for digitaliseringsprosesser i moderniseringen av norsk offentlig forvaltning* (PhD dissertation). Karlstads universitet, Karlstad.
- Madsen, C. Ø. & Hofmann, s. (2019) *Multichannel Management in the Public Sector: A Literature Review*, *Electronic Journal of e-Government*. 2019, 17 (1), 20-35.
- Margetts, H. (2012), *Electronic government: A revolution in public administration?* In B. G. Peters and J. Pierre (eds), *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: Sage, pp. 447–60.
- Noren, L. (1990) *Fallstudiens troværdighet, FE-rapport (The credibility of the case study)*. Gothenburg School of Economics and Business Administration: Göteborg, Sweden
- Oeldorf-Hirsch, A., & Nowak, K. L. (2018). There is Something I Need to Tell You: Balancing Appropriateness and Efficiency in Modality Choice for Interpersonal Disclosures. *Communication Studies*, 69(2), 125-144.
- Pieterse, W., 2009. *Channel Choice. Citizens' Channel Behavior and Public Service Channel Strategy*. University of Twente.
- Pulley, M.L. & Sessa, V. (2001) *E-leadership: tackling complex challenges*, *Industrial and commercial training*, 33, 6/7.
- Reddick, C., & Anthopoulos, L. (2014). Interactions with e-government, new digital media and traditional channel choices: citizen-initiated factors. *Transform. Gov. People Process Policy*, 8(3), 398-419.
- Reissman, C. K. (2008). *Narrative Methods for the Human Science*. Los Angeles: Sage Publications.

- Riis-Johansen, M. O., Halvorsen, K., Andenæs, E., & Hammerstad, G. T. (2018). Interaksjon med brukere i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(03), 227-240.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Journal of Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of Innovations*. Fifth edition. Free Press: New York.
- Røhnebæk, M. (2014) Standardized flexibility: on the role of ICT in the Norwegian Employment and Welfare Services (NAV), doktorgradsavhandling, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning [elektronisk ressurs]*, 19(4), 288-304. doi:10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01
- Røvik, K A (2007): *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schartum, D. W., & Jansen, A. (2008). *Elektronisk forvaltning på norsk: statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016). NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Svensson, M. (2015). NAVs kanalstrategi - selvbetjeningsløsninger, nav.no og Ditt NAV. Retrieved from [file:///C:/Users/annmarlo/Downloads/Navs%20kanalstrategi%20261115%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/annmarlo/Downloads/Navs%20kanalstrategi%20261115%20(6).pdf)
- Sykes, W. (1990) Validity and reliability in qualitative market research: a review of the literature. *Journal of the Market Research Society*, vol. 32, no: 3, 289 - 328.
- Sørly, R., & Blix, B. H. (2017). *Fortelling og forskning: Narrativ teori og metode i tverrfaglig perspektiv*. Stamsund: Orkana forlag.
- Tenenberg, J., Roth, W. M., & Socha, D. (2016). From I-awareness to we-awareness in CSCW. *Computer Supported Cooperative Work (CSCW)*, 25(4-5), 235-278.
- Tranvik, T. (2008) *Digital teknologi og organisasjonsendring –studier av offentlig og frivillig sektor*, Oslo: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2018). *Vitens Skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling: Cappelen Damm Akademiske*, Oslo
- van den Boer, Y., Arendsen, R., & Pieterse, W. (2016). In search of information: Investigating source and channel choices in business-to-government service interactions. *Government information quarterly*, 33(1), 40-52.
- Van Rensburg, M. J., Davis, A., og Venter, P. (2014). Making strategy work: The role of the middle manager. *Journal of Management & Organization*, 20(2), 165-186. Doi: <https://doi.org/10.1017/jmo.2014.33>
- Vågegeng-utvalget. (2015). *Et NAV med muligheter*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- Ödman, P.J. (1979) *Tolkning, förståelse, vetande: Hermeneutik i teori och praktik (Interpretation, understanding and knowledge: Hermeneutics in practice and theory)*. Almquist & Wiksell: Stockh
- Aasbrenn, K. (2010). *Tjenester som treffer: betyr brukerorientering og kvalitet noe annet i offentlig sektor?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter: kvalitativt orientert metode*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(04), 242-258.

9. Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Oversikt over formidlingsaktiviteter

Aktivitet	Resultat
Intervjuing og datainnsamling	<ul style="list-style-type: none">- Møter med NAV-kontorer som forberedelse til intervjuer og utvikling av intervjuguider- Ca.70 intervjuer med NAV-ansatte i delprosjektene
Deltakelse på konferanser osv.	<p>Nederland 2017 – Konferanse om digitalisering i Utrecht</p> <ul style="list-style-type: none">- Bergum: Presentasjon, artikkelutkast om ledelse, digitalisering og ambidekstralitet <p>NEON³ 2018 Lillehammer</p> <ul style="list-style-type: none">- Bergum og Hermanrud: Ledelse av faglig sesjon om digitalisering (den største sesjonen ved konferansen med over 20 konferansepaper)- Presentasjon av artikkelutkast <p>Nordic Academy of Management, Vaasa, Høst 2019</p> <ul style="list-style-type: none">- Bergum: Konferansepaper om digital ledelse <p>Wintergames 2018, HINN, Lillehammer</p> <ul style="list-style-type: none">- Posterpresentasjon av digitalisering i NAV' <p>Digital counseling. OLCK. Brighton, UK. 2019</p> <ul style="list-style-type: none">- Hermanrud: Presentasjon av konferansepaper, <p>NEON 2019 Lillehammer</p> <ul style="list-style-type: none">- Bergum: Presentasjon av konferansepaper- Hermanrud: Presentasjon av konferansepaper- Madsbu og Øvrelid: Presentasjon av konferansepaper- Lofthus/Fugletveit: Presentasjon av konferansepaper
Veiledning av studentprosjekter	<ul style="list-style-type: none">- Veiledning av 3 Bacheloroppgaver ved Høgskolen i Innlandet om digitalisering i NAV. Prosjektene ble levert vår 2018

³ NEON - Nettverk for organisasjonsforskning i Norge – har som formål å styrke organisasjonsforskningen i Norge og synliggjøre fellestrekk og mangfold i eksisterende organisasjonsforskning. Årlig konferanse.

	<ul style="list-style-type: none"> - Veiledning av en masteroppgave innenfor masterprogrammet Master i innovasjon, HINN. Leveres vår 2020
Publiseringer:	<p>Målsetting om 4 vitenskapelige publikasjoner i 2020, basert på tidligere konferansebidrag.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publiseringer i <i>Norsk tidsskrift for velferdsforskning</i> vår/høst 2020 - Publisering av artikkel i <i>Søkelys på arbeidslivet</i> vår/høst 2020 - Publisering <i>Fontene</i> vår/høst 2020 - Kronikker i riksavis vår 2020 - Publisering i <i>Magma</i> høst 2020
Øvrig formidling	<p>Artikkel i internbladet Memu, et nettmagasin for medarbeidere i NAV, august 2019: «Hvordan henge med som mellomleder i NAV ved økt digitalisering?»</p> <p>Foredrag for Arbeid og velferdsdirektoratet, HR avdelingen, november 2019</p> <p>Debattinnlegg i GD, «Digital klokskap», Vår 2019</p> <p>Foredrag for NAV innlandet, HR, desember 2019</p> <p>Foredrag for avdelingsledere i NAV Falkenberg Trondheim, desember 2019</p> <p>Bidra til avslutningsseminar for ledere i NAV innlandet, januar 2020</p> <p>Fagtur med referansegruppe og prosjektgruppe til København januar 2020</p> <p>I tillegg har det vært tilbakemeldinger til informantene i forbindelse med intervjuene, spesielt i 2019.</p> <p>NAV og digitalisering har også vært brukt som case ifm. forelesninger om ledelse, organisering og digitalisering ved flere Bachelor og Masterstudier ved Høgskolen i Innlandet i 2018 og 2019.</p>

9.2 Vedlegg 2: To videoer lager for formidling: for ledere og for veiledere

Prosjektet har i samarbeid med Senter for livslang læring ved HINN (SELL), og i godt samarbeid med medarbeidere i NAV Innlandet, utarbeidet to videoer med noen hovedkonklusjoner fra delprosjektene om a) lederrollen og b) veilederrollen. Vi presenterer lenker til disse to videoene nedenfor. Varighet er henholdsvis seks og fem minutter.

Digitalisering og betydning for lederrollen i NAV:

<https://vimeo.com/393435862/cdb0b4a844>



Digitalisering og betydning for veilederrollen i NAV:

<https://vimeo.com/393435914/aca7f7ad1b>



Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler

av

Svein Bergum, Ragnhild Fugletveit, Inge Hermanrud, Ann-Mari Lofthus,

Jens Petter Madsbu, Bjarne Øvreid

Sluttrapport

NAV FoU-prosjekt 2017-2020

Dette er sluttrapporten fra et FOU-prosjekt finansiert av NAV sin Kunnskapsavdeling. Hovedproblemstillingen for prosjektet er: «Hva er suksessfaktorer og utfordringer ved implementering av NAVs kanalstrategi?» Prosjektets formål har vært å få fram kunnskap, erfaringer og betingelser for suksess, slik som lederkompetanse, brukerdialoger samt lokal læring og tilpasning. Prosjektet ble startet våren 2017 og avsluttet vinteren 2020.

Datainnsamlingen har bestått av dokumentstudier og kvalitative intervjuer og har vært gjennomført i hovedsak i 2017 og 2019. Gjennom over 70 intervjuer av ledere, veiledere og brukere finner vi at digitalisering og ny kanalstrategi er kjent og akseptert blant de aller fleste av våre informanter. Digitalisering har hatt stort fokus de siste årene, og har vært basis for sentrale prioriteringer i NAV. Motivasjonen blant ledere og medarbeidere for å ta i bruk digitale tjenester oppleves som meget høy, fordi de digitale tjenestene betraktes som enkle og nyttige forbedringer sammenlignet med tidligere løsninger. Det virker som det er lite motstand mot endringene, og lederne spiller en viktig rolle som endringsleder og translatør. Vi ser nye og viktige roller hos enkelte ledere med inspirasjon fra digital transformasjonsledelse. De nye rollene for lederne er knyttet til datastøttet ledelse, balansering av ambideksteriteter og nyere form for endringsledelse der endringer skjer kontinuerlig og med større grad av usikkerhet.

Veilederrollen er også i endring, grunnet at brukerne i større grad skal ta eget ansvar for å lage en plan for å komme i arbeid. Dette støttes av at aktivitetsplanen er digital. I aktivitetsplanen kan brukerne få tid til å formulere sin egen situasjon og egne mål på så god måte som mulig. Dette fremmer brukerretting, ansvarliggjøring av brukeren og kan være et godt grunnlag for felles refleksjon om muligheter med veileder. Siden brukerens situasjonsbeskrivelse og ønsker kommer tydeligere frem, blir kommunikasjonen mellom bruker og veileder rikere.

Det er behov for videre kompetanseutvikling for både ledere og veiledere knyttet til mer strategisk bruk av digitale tjenester, og mer bevissthet om kombinasjoner av ulike medier, dvs. kanalsynergier. Noen av suksessfaktorene er derfor; effektiv informasjon, transformasjonsmotiverte ledere og medarbeidere, nye digitale tjenester med opplevd brukervennlighet og fordeler, og god oversetting til lokal kontekst. Noen av utfordringene i implementeringen er å få med alle medarbeidere og alle kontorene i en digital transformasjon og ikke kun betrakte det som automatisering av enkelttjenester. En annen utfordring er å få mer systematiske og dokumenterte gevinstrealiseringer.

Dette er sluttrapporten fra et FOU-prosjekt finansiert av NAV sin Kunnskapsavdeling. Hovedproblemstillingen for prosjektet er: «Hva er suksessfaktorer og utfordringer ved implementering av NAVs kanalstrategi?» Prosjektets formål har vært å få fram kunnskap, erfaringer og betingelser for suksess, slik som lederkompetanse, brukerdialoger samt lokal læring og tilpasning. Prosjektet ble startet våren 2017 og avsluttet vinteren 2020.

Datainnsamlingen har bestått av dokumentstudier og kvalitative intervjuer og har vært gjennomført i hovedsak i 2017 og 2019. Gjennom over 70 intervjuer av ledere, veiledere og brukere finner vi at digitalisering og ny kanalstrategi er kjent og akseptert blant de aller fleste av våre informanter. Digitalisering har hatt stort fokus de siste årene, og har vært basis for sentrale prioriteringer i NAV. Motivasjonen blant ledere og medarbeidere for å ta i bruk digitale tjenester oppleves som meget høy, fordi de digitale tjenestene betraktes som enkle og nyttige forbedringer sammenlignet med tidligere løsninger. Det virker som det er lite motstand mot endringene, og lederne spiller en viktig rolle som endringsleder og translatør. Vi ser nye og viktige roller hos enkelte ledere med inspirasjon fra digital transformasjonsledelse. De nye rollene for lederne er knyttet til datastøttet ledelse, balansering av ambideksteriteter og nyere form for endringsledelse der endringer skjer kontinuerlig og med større grad av usikkerhet.

Veilederrollen er også i endring, grunnet at brukerne i større grad skal ta eget ansvar for å lage en plan for å komme i arbeid. Dette støttes av at aktivitetsplanen er digital. I aktivitetsplanen kan brukerne få tid til å formulere sin egen situasjon og egne mål på så god måte som mulig. Dette fremmer brukerretting, ansvarliggjøring av brukeren og kan være et godt grunnlag for felles refleksjon om muligheter med veileder. Siden brukerens situasjonsbeskrivelse og ønsker kommer tydeligere frem, blir kommunikasjonen mellom bruker og veileder rikere.

Det er behov for videre kompetanseutvikling for både ledere og veiledere knyttet til mer strategisk bruk av digitale tjenester, og mer bevissthet om kombinasjoner av ulike medier, dvs. kanalsynergier. Noen av suksessfaktorene er derfor; effektiv informasjon, transformasjonsmotiverte ledere og medarbeidere, nye digitale tjenester med opplevd brukervennlighet og fordeler, og god oversetting til lokal kontekst. Noen av utfordringene i implementeringen er å få med alle medarbeidere og alle kontorene i en digital transformasjon og ikke kun betrakte det som automatisering av enkelttjenester. En annen utfordring er å få mer systematiske og dokumenterte gevinstrealiseringer der reduksjon i ressursbruk blir frigjort og brukt på de mer ressursvake brukerne. For sistnevnte er det også behov for å se hvordan de digitale tjenestene effektivt kan kombineres med personlig kommunikasjon. En utfordring er også knyttet til noe uklare forventninger mellom sentrale enheter i NAV og de lokale enhetene, spesielt knyttet til smidig utvikling.

Rapporten avsluttes med noen korte og punktvis anbefalinger til NAV. Anbefalingene er knyttet til kompetanseutvikling om digital transformasjon, relasjoner og kommunikasjon, og retter seg mot de tre målgruppene ledere, veiledere og sårbare brukere.