



Fakultet for økonomi og samfunnsfag

Knut Rødningsby

Ingar Svingen

Masteroppgave

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

User involvement in digitizing and automation of public welfare services

Master i offentlig ledelse og styring

Emnekode MPABL4901

2022

Innhold

Sammendrag	4
Abstract	5
Kapittel 1. Innledning	6
Digitaliseringen av offentlige tjenester	6
Brukermedvirkning	7
Økt digitalisering gjennom COVID-19 pandemien	10
Tidligere forskning og kunnskap	11
Problemstilling	13
Kapittel 2. Redegjørelse av NAV og digitalisering	15
Brukermedvirkning i NAV	17
Digitalisering i offentlig sektor generelt	19
Digitalisering i NAV	20
NAV IT	21
Smidig metodikk for utvikling av programvare	25
Utvikling av IKT tjenester under pandemien	26
Kapittel 3. Teori	29
Organisering av velferdstjenester	29
Brukermedvirkning	30
Samskaping	31
Verdiskaping og tjenester	34
Implementering av diskurser i organisasjoner	35
Kapittel 4 Metode	37
Design	37
Datainnsamling	38
Utvelgelse av informanter	39
Gjennomføring av intervju	40
Analysestrategi	42
Validitet og reliabilitet	43
Etikk og personvern	44
Kapittel 5 Funn	46
Begrunnelser for digitalisering	47
Effekter av digitalisering	48
Organisering og kultur	48

Brukermedvirkning i praksis	50
Tilgang til brukere.....	51
Erfaringer fra pandemien	52
Kapittel 6 Drøfting	55
Driverer for og effekter av digitaliseringen	55
Organisering og kultur.....	58
Brukermedvirkning i praksis.....	59
Digitaliseringen og brukermedvirkning under pandemien	66
Kapittel 7 Oppsummering og implikasjoner.....	68
Overføringsverdi til digitalisering av andre offentlige velferdstjenester	69
Litteraturliste.....	72
Vedlegg.....	75
Vedlegg 1: Informasjonsskriv	75
Vedlegg2: Intervjuguide	79
Vedlegg 3: Svar fra NSD.....	81
Vedlegg 4: gruppering og aggregering av tema fra intervjuene	84

Figurer og tabeller

Figur 1:Organisasjonskart NAV 2022.....	16
Figur 2: Moderniseringsprogram for NAV-IT er delt inn i tre underliggende hovedprosjekt	21
Figur 3:NAV IT – overordnet organisering 2022.....	22
Figur 4:NAV IT – Oversikt produktområder.....	23
Figur 5:NAV IT – Faktatall team.....	23
Figur 6:NAV IT ambisjoner 2021 -2024.....	24
Figur 7:Modell for innflytelse og aktivisering av brukere (Kilde: Andersen, 2019, s. 4-5).	32
Figur 8:: Eksempel på hvordan funn er gruppert mot tema	43
Figur 9: Sentrale punkter fra intervjuene.....	46
Figur 10:Fordeling av sentrale punkter som ble sjekket gjennom intervjuene.....	47

Sammendrag

Brukermedvirkning er en viktig del av den offentlige forvaltningen i Norge generelt, og er sentralt i å opprettholde legitimiteten som velferdstjenester er avhengig av å ha. Denne oppgaven setter søkelys på hvordan brukermedvirkning ivaretas i utforming av det digitale velferdstilbudet, altså hvordan involveres brukeren i prosessen med å utvikle eller forbedre de digitale tjenestene.

NAV har i stor grad digitalisert sine velferdstjenester som en del av og i forlengelsen av NAV reformen, og har gjennom COVID-19 pandemien lansert flere nye digitale velferdstjenester på kort tid. Gjennom en case studie av hvordan NAV ivaretar brukermedvirkning når de utvikler og forbedrer de digitale tjenestene forsøker oppgaven å drøfte hvordan dette henger sammen med de overordnede føringene for brukermedvirkning for offentlige etater generelt og for NAV spesielt.

Undersøkelsen er gjennomført ved å intervjuer ansatte i NAV IT og gjennom en tematisk analyse av disse intervjuene kategorisere og aggregere funn knyttet til hvordan brukermedvirkning ivaretas og drøftet dette mot relevant teori og støtteinformasjon.

Oppgaven viser at når velferdstjenestene digitaliseres ved bruk av moderne metodikk for programvare utvikling så kan det være nødvendig å tenke nytt rundt hva som er aktivt og passiv brukermedvirkning, hva som er reaktiv og proaktiv involvering og hva som forstås som arena for brukermedvirkning. Funnene i oppgaven viser også viktigheten av å bygge en kultur for brukermedvirkning i den delen av organisasjonen som faktisk skal lage de digitale tjenestene samt gir indikasjoner på muligheten for en mer brukerdrevet forvaltning hvis fagutvikling og utvikling av de digitale tjenestene kobles sammen og utføres med høy grad av brukerinvolvering og brukerfokus.

Abstract

The study shows that when modern methods for developing software are applied this can rise reason for to rethink the mening of active or passive user interaction, reacting and proactive involvement and what an arena for user involment look like. The findings also shows the importanse of creating a culture for user involvement in the part for the organisation actually developing the digital services and gives indication of creating an more user driven public governance if the development of the profession is tightly coupeled with the development of the digital services and performed with a high degree of inser interaction and high degree of user attention. User interaction is an important part of the governance of the public services in Norway in general and is fundamental in upholding the legitimization that the welfare services are depending on. This paper addresses how user interaction are carried out in the process of creating and improving the digital welfare services.

NAV have digitalized many of their welfare services as a part of a NAV reform and in the following digital projects. NAV has during the COVID-19 pandemic launched several new digital services in a short period of time. Through a case study of how NAV ensures user interaction in the development and improvement of their digital services this paper attempts to discuss how this relates to the overall guide for user interaction for public services in general and for NAV in particular.

The study has been performed by conducting a series of interviews with employees involved in the developing of digital services. Findings from the interview has undergone a thematic analysis with grouping and aggregation and are discussed against relevant theory and support information.

The study shows that when modern methods for developing software are applied this can rise reason to rethink the meaning of active or passive user interaction, reactive and proactive involvement and what an arena for user involvement looks like. The findings also shows the importance of creating a culture for user involvement in the part for the organisation developing the digital services and gives indication of creating a more user driven public governance if the development of the profession is tightly coupled with the development of the digital services and performed with a high degree of user interaction and high degree of user attention.

Kapittel 1. Innledning

Evalueringer av NAV reformen i 2015 avdekket at forventet gevinstrealisering ved å ta i bruk nye IKT løsninger ikke var realisert. Andreassen og Aars (2015, s.154) viser til at manglende realisering av forventet uttak av effekter ved bruk av nye IKT løsninger var en av flere grunner til at reformen ikke ble ansett som vellykket på daværende tidspunkt, og i etterkant av denne evalueringen har NAV satset stort på IKT. NAV-reformens intensjoner var i sin tid å skape en mer brukerorientert, helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Andreassen og Aars, 2015, s.17). IKT ble allerede i utformingen av NAV sin organisasjonsmodell sett på noe som skulle effektivisere forvaltningen, ved å frigjøre ressurser til brukerne med størst bistandsbehov (Andreassen, 2017, s.173). Et annet moment ved NAV reformen var at regjeringen la til grunn at brukermedvirkning, både på individ – og systemnivå, skulle bli en sentral del av den nye velferdsforvaltningen. (Andreassen, 2017, s.184).

NAV styres overordnet gjennom årlige tildelingsbrev og brukerperspektivet og brukeren i sentrum er tydelig i alle tildelingsbrevene i perioden 2006 –2018. «Informasjon, veiledning og selvbetjeningsløsninger skal være tilpasset den enkelte brukers behov, forutsetninger og kompetanse. Her skal brukerne kunne møte NAV i en døgnåpen forvaltning, ut ifra deres behov. Dette blir ansett å sette brukeren i fokus, og å være en brukerrettet forvaltning» (Bårnes, 2020, s. 57).

Digitaliseringen av offentlige tjenester

At effektivisering er og har vært en viktig driver i digitaliseringen av offentlig sektor generelt kommer også tydelig frem i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor for perioden 2019 - 2025 (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 9) og i notat nr. 9 i 2019 peker også Direktoratet for IKT og forvaltning på effektivisering som en nødvendighet for å opprettholde tilliten til offentlig forvaltning (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019, s. 8). Høy institusjonell tillitt kan i seg selv bidra til effektivisering gjennom det at man trenger færre kontrollordninger.

I sin masteroppgave fra 2019 hvor Kristin Bårnes har gjennomført en diskursanalyse av tildelingsbrevene til NAV kommer det tydelig frem at kostnadseffektivitet har vært en viktig diskurs i digitaliseringsarbeidet som er utført i NAV (Bårnes, 2019, s. 60) og konkluderer

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

videre med at NAV kom sent i gang med digitaliseringsarbeidet og at tildelingsbrevene til NAV har ikke gjenspeilet forventinger til digitalisering slik de kommer frem i digitaliseringsrundskrivene fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (Bårnes, 2019, s. 60)

Sintef opererer med 4 typer digitale tjenester i sin rapport om digitale velferdstjenester fra 2020 (SINTEF Digital, 2020, s. 16):

1. Digital standardisert informasjonsformidling eller -utveksling
2. Digital individuelt rettet informasjon eller kommunikasjon
3. Digital tjenesteyting som innebærer interaksjon
4. Automatisert tjenesteyting

Sintef peker i rapporten på at det finnes få studier av innføring av digitale velferdstjenester av typen «interaksjon» eller «automatisering» og skriver videre at innføring av selvbetjeningsløsninger kan medføre at tjenester som tidligere var av type 3 endres til type 2 og poengterer at selv om selvbetjening vil være positivt og styrke mange brukere, vil de også kunne skape en ny barriere for enkelte svake og sårbare brukergrupper som tvinges til å få støtte og hjelp av andre enn forvaltningen til å kunne bruke selvbetjeningsløsningene.

Brukermedvirkning

Det eksisterer en rekke ulike definisjoner på hva brukermedvirkning innebærer. I et debatthefte vedrørende brukermedvirkning utgitt av KS (2011, s.6) benyttes det en definisjon som er rettet mot helse og omsorgssektoren:

Brukermedvirkning innebærer at tjenesten benytter brukerens erfaringer med helsetjenesten for å kunne yte best mulig hjelp. Et viktig mål er at brukermedvirkning skal bidra til kvalitet på tjenestene og at brukeren har økt innflytelse på egen livskvalitet. Brukermedvirkning betyr ikke at behandleren fratras sitt faglige ansvar

Mens samme organisasjon også har publisert en definisjon (KS, 2019) som er knyttet til NAV sine tjenester:

«Brukermedvirkning vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud»

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

I stortingsmelding nr.34 (1996 -1997) er brukermedvirkning definert som:

«Brukermedvirkning vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud».

De forskjellige definisjonene viser at medvirkning omhandler mer enn det at individet skal sikres rettigheter til å delta i beslutningsprosesser som har til mål om å definere egne behov og hva som blir det endelige tjenestetilbudet. Definisjonen omfavner også hvordan brukere kan involveres/påvirke i prosesser utover det individuelle nivået.

Brukermedvirkning er i dag en lovfestet rettighet og er forankret i en rekke ulike lovverk. NAV loven § 6 (2006) viser til at *«Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester».* Mens pasient – og brukerrettighetsloven § 3-1 første ledd (1997) viser til at *«Pasient eller bruker har rett til å medvirke ved gjennomføring av helse- og omsorgstjenester»* og helse- og omsorgstjenesteloven §. 3-10. første ledd (2011) viser til at *«Kommunen skal sørge for at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste.»*

Lovfestingen tilsier at det ikke er opp til tjenesteyter å vurdere om brukermedvirkning er noe de kan forholde seg til eller ikke. Dette har ført til at perspektivet om brukermedvirkning kommer frem i både lovverk og offentlige og interne dokumenter tilhørende de ulike offentlige virksomhetene i Norge. Norheimutvalget som har drøftet brukermedvirkningens plass i prioriteringsarbeidet innenfor helsesektoren, har definert brukermedvirkning som en demokratisk rettighet i tråd med verdigrunnet innenfor helsetjenesten (Meld.st.34, 2015-2016, s.174). Dette viser at brukermedvirkning som begrep i dag er godt forankret i det offentlige hjelpeapparatet.

Brukermedvirkningen skiller mellom tre nivåer, henholdsvis individ-, tjeneste, og systemnivå.

På det individuelle nivået utøves innflytelsen mot tilbud som omhandler egne behov, som legges frem av den enkelte bruker. Det er den enkelte bruker som forhandler om aktuelle tilbud og selv tar de endelige beslutningene på hvilke tilbud som skal mottas. Dette er nivået som ofte forbindes med brukermedvirkning, og kjennetegnes med dialog om tjenestetilbudet direkte til den som skal motta tjenesten. Utforming av individuell plan er en av flere systematiske metoder for å sikre medvirkning på dette nivået (Rappana Olsen, 2017, s. 221).

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

På tjeneste – og organisasjonsnivå utøves innflytelsen på et mer allment tilbud, og det gjøres gjennom brukerrepresentanter. De kan forhandle om utformingen og koordineringen av tjenestene og inngår i beslutningsorganer som står fritt til selv å prioritere hvilke tjenester det skal satses på. For dette nivået er det brukerrepresentasjon på et kollektivt nivå som forankrer den praktiske utførelsen. Det krever god kjennskap til tjenesten det skal medvirke til, og representanter velges som oftest ut ifra demokratiske valg innenfor ulike interesseorganisasjoner. Medlemmer i et eldreråd er et eksempel på en brukerrepresentant (Rappana Olsen, 2017, s. 221).

På politisk nivå utøves innflytelsen mot overordnede politiske prioriteringer.

Brukerorganisasjoner forøker å påvirke i politiske fora, som høringsinstans og gjennom lobbyvirksomhet. De kan ha forhandlingsrett i forbindelse med prioriteringer og er deltakere i politiske organer som fatter overordnede beslutninger. Den praktiske utøvelsen på dette nivået utføres av styret/ledelsen av de ulike brukerorganisasjonene. De kan svare opp høringer eller undersøkelser, være deltakere i referansegrupper og delta i aktivt i den offentlige debatten (Rappana Olsen, 2017, s. 221).

Reell brukermedvirkning krever at brukerens synspunkter tas på alvor, og at tjenesteapparatet metodisk legger til rette for at brukere får tilgang til de arenaen hvor de kan påvirke, ikke bare for å sikre medvirkningen, men i like stor grad for at erfaringen til brukerne også kan bidra til å sikre bedre kvalitet på tjenestene. Selv om medvirkningen er forankret i lov og godt integrert i offentlige virksomheter, er det allikevel et skjevt maktforhold mellom brukere og tjenesteytere, ved at brukerne fortsatt er mer avhengig av tjenestesiden enn omvendt (Rappana Olsen. 2017, s.237). Det betyr at brukerrepresentanter ikke bare bør besitte god kunnskap om feltet de representerer, men også inneha kunnskap om hvordan det politiske spillet foregår og hvordan organisasjoner fungerer.

NAV har en egen strategi for brukermedvirkning (NAV, 2019) og brukermedvirkningen er lovhjemlet i NAV lovens § 6 (2006):

"Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester."

I strategien for brukermedvirkning vises det til de store linjene for individ, tjeneste og systemnivå hvor kjernen er å skape bedre arenaer for brukermedvirkning gjennom utvikling av eksisterende og nye arenaer, samt skape bedre tjenester gjennom økt kunnskap, brukerdrevet tjenesteutvikling og kultur for medvirkning og utvikling. I strategien vises det til

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

viktigheten av gode arenaer og hvordan mulighetene som ligger i digital samhandling mellom brukerutvalg, brukermedvirkning og NAV skal utnyttes. Det fremheves at brukermedvirkning står sentralt i utvikling av digitale tjenester, og man må tilrettelegge for god og tilpasset medvirkning i systemutviklingsarbeidet. (NAV, 2019). På systemnivå er brukerinvolveringen organisert gjennom ulike brukerutvalg, både i direktoratet, i NAV fylke, regionalt og på store lokalkontorer (Andreassen, 2017, s.186) Deltakerne i utvalgene er representanter fra brukerorganisasjoner. Andreassen (2017, s.187) viser til at brukermedvirkning på både individ – og systemnivå skal være et virkemiddel for at NAVs tjenester skal bli mer tilpasset brukernes behov, men konkluderer med at det er et stykke igjen før det målet er nådd.

Reell brukermedvirkning i utviklingen av offentlige tjenester generelt og spesielt når de digitaliseres virker å være avgjørende for at man lykkes med å lage gode tjenester som møter behovene til målgruppen(e). Tidlig involvering og medvirkning preget av partnerskap synes å være viktige faktorer for å lykkes (Dalmo, Kibsgaard, & Simonsen, 2019, s. 68).

Digitaliseringen av offentlige tjenester dreier seg nå om tjenester som har forskjellige grader av saksbehandling (delvis eller fullt automatisert) fra å ha gått veien via rene informasjonstjenester via personalisert informasjon. Brukermedvirkning i digitaliseringen er derfor nå like viktig som den har vært når tjenestene har blitt levert i møte mellom saksbehandler og bruker.

Økt digitalisering gjennom COVID-19 pandemien

Da Koronapandemien traff Norge i mars 2020 ble alle som jobbet innenfor velferdssektoren i Norge påvirket i oppgaveutførelsen på en eller annen måte. Dette førte til at en rekke strakstiltak ble iverksatt for å kunne opprettholde samfunnsoppdragene i ulike sektorer. Et av feltene som har vært et tydelig satsingsområde før pandemien, men som i løpet av pandemien ble særlig aktualisert, er digitaliseringen i offentlig sektor. Med stengte offentlige kontorer og store deler av arbeidsstyrken plassert på hjemmekontor, ble behovet for nye måter å kommunisere på, koordinering av oppgaver og opprettholdelse av kritiske samfunnsoppgaver, grunnlaget for en akselerasjon i utviklingen av de digitale tjenestene.

Generelt ser man økt digitalisering av tjenester gjennom pandemien, både i privat og offentlig regi. Rapporten «utviklingstrekk 2021» fra direktoratet fra e-helse (Direktoratet for e-helse, 2021, ss. 14-18) viser til en rekke nye digitale tjenester innen primær og spesialisthelsetjenestene som ble utviklet og tatt i bruk gjennom pandemien. Pandemien har

derfor fungert som en katalysator for digitaliseringen av samfunnet generelt og kanskje spesielt innenfor helse og velferdssektoren.

NAV var en av de etatene som kom i en situasjon de aldri tidligere hadde stått ovenfor i forbindelse med pandemien. Søknader om dagpenger økte med 289% fra 2019 til 2020, antall henvendelser økte fra uke 11 til 12 i 2020 med 60 000, antall innlogginger på mitt nav økte med 48% fra 2019 til 2020 og NAV.no hadde 40% økning på antall besøk i løpet av 2020. (Arbeid og velferdsdirektoratet, 2021, ss. 4, 24)

I innledningen av pandemien fikk NAV 12 anmodningsvedtak fra stortinget, som respons på ulike vedtatte tiltaks/krisepakker, som krevde store ressurser til utvikling og tilpassing av nye saksbehandlingsløsninger. Dette var løsninger som var helt nødvendige for å sikre at folk ikke sto uten inntekt (Arbeid og velferdsdirektoratet, 2021, s. 71).

Disse nye løsningene kom i tillegg til at eksisterende systemer måtte videreutvikles og forberedes med tanke på kapasitet for å ta unna presset. Et av de strategiske områdene som ble prioritert var utviklingen av flere automatiserte løsninger (Arbeid og velferdsdirektoratet, 2021, s.71).

Riksrevisjonen viser i sin rapport til at NAV i hovedsak har etterlevd Stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av de økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien (Riksrevisjonen, 2021, s.7).

Som et resultat av pandemien er det utviklet en rekke nye automatiserte løsninger i rekordfart. Dette er løsninger som ikke krever fysiske møter, liten eller ingen involvering fra saksbehandlere og det er systemer som fjerner interaksjonen mellom brukere og saksbehandlere. Det er derfor interessant å se på hvordan NAV har fulgt sine strategier vedrørende digitalisering og brukerinvolvering i utviklingen av de nye løsningene. Gjennom pandemien har NAV innført flere digitale velferdstjenester som er automatiske tjenester med liten eller ingen samhandling med saksbehandler, og NAV fremstår derfor som en god case for nettopp å belyse innføring av digitale velferdstjenester av denne automatiserte typen som representerer et nytt nivå i offentlig digitaliseringsarbeid og hvordan brukermedvirkning er ivarettatt for å sikre at målgruppen får en enklere hverdag ved at tjenestene digitaliseres.

Tidligere forskning og kunnskap

Basert på diskursanalysen til Bårnes antas det at NAV i stor grad fokuserer på kriteriet sparsommelighet/kostnadseffektivitet i arbeidet med digitalisering, dette understøttes av digitaliseringsstrategien for offentlig sektor. Direktoratet for IKT og forvaltning peker også på

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

at effektivisering er nødvendig for å opprettholde den høye tilliten innbyggerne i Norge har til den offentlige forvaltningen. Leveranseevnen NAV har vist gjennom pandemien indikerer videre at etaten er godt rustet til å innfri legitimitetskravet for fleksibilitet i forhold til endrede rammebetingelser. I redegjørelsen beskrives innføring av produktorientering i NAV IT, noe som antas å ha vært et viktig bidrag til den fleksibiliteten som NAV IT har demonstrert gjennom pandemien.

Rapporten «E-socialt arbeid inom socialtjänstens Individ- och Familjeomsorg: En systematisk litteraturöversikt» (Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, 2021, ss. 25-30) har undersøkt økt bruk av digitale verktøy for sosiale tjenester gjennom pandemien peker på økt tilgjengelighet og større fleksibilitet som noen av fordelene, men konkluderer også med at det er behov for mer forskning på hvordan forskjellige brukergruppers perspektiver og behov ivaretas i denne digitaliseringen.

Rapporten “Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations” avdekket samskaping i digitaliseringen av tjenester som aktuelt tema i analyse fasen, men forfulgte ikke dette i selve rapporten (Røhnebæk, et al., 2020, s. 89).

Rapporten «E-socialt arbeid inom socialtjänstens Individ- och Familjeomsorg: En systematisk litteraturöversikt» konkluderer med et det er behov for økt kunnskap om brukerinvolveringen (Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, 2021, s. 54).

Notat nr. 9 i 2019 fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019, s. 4) slår fast at vi i Norge har høy institusjonell tillit, altså tillit til de offentlige institusjoner som utgjør offentlig forvaltning, men den synkende tillit til det offentlige vi blant annet ser i Sverige og Danmark kan også gjøre seg gjeldende i Norge etter som redusert økonomisk handlingsrom vil kreve hardere prioriteringer uten at forventningene fra innbyggere til hva den offentlige forvaltningen skal utrette synker. I tillegg til at utfordringene krever en mer effektiv forvaltning for å ha tillitt, så pekes det på i notatet at tillit også er en forutsetning for å ha effektive tjenester. En sterk tillitskultur senker behovet for kontroll og gjør det enklere å få til effektive løsninger (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019, s. 4). Uten innbyggernes tillit til myndighetene og offentlige institusjoner har ikke det offentlige nødvendig legitimitet.

Det foreligger liten forskning på digitalisering av delvis eller fullt automatiserte tjenester, av den typen som NAV har innført i løpet av pandemien. Det foreligger også lite forskning på hvordan brukermedvirkning eller samskaping fungerer/skjer i digitaliseringen av

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

velferdstjenester når man med bruker mener sluttbruker av tjenesten. Det foreligger dog forskning og rapporter på involvering av bakkebyråkratene i digitaliseringen. En masteroppgave fra 2019 som forsøker å kartlegge hva vellykkede digitale transformasjon innen NAV og Skatteetaten har til felles har identifisert kundeorientering som en av de kulturelle verdiene som er nødvendig for å lykkes med digital transformasjon (Dalmo, Kibsgaard, & Simonsen, 2019, s. 20).

Det kan derfor tyde på at når NAV digitaliserer velferdstjenester, så gjøres dette på en slik måte at det støtter opp under legitimitetskravet om effektivitet og opp under legitimitetskravet for fleksibilitet når det gjelder endringer i rammebetingelser fra «oppdragsgiver». Det vi vet lite om, er i hvordan brukermedvirkning bidrar til å innfri legitimitetskravet åpenhet og krav til fleksibilitet for å møte endrede forventninger fra brukermiljøet.

Denne oppgaven fokuserer derfor på hvordan kriteriene forutsigbarhet/åpenhet og fleksibilitet/responsivitet får tilstrekkelig fokus gjennom en brukermedvirkning i digitaliseringsarbeidet og hvordan “kundeorientering” er forankret i kulturen i NAV. Oppgaven forsøker å svare ut dette med utgangspunkt i brukermedvirkning i form av sluttbruker for tjenestene og skiller seg derfor fra forskning og rapporter som tar utgangspunkt i at brukerinvolvering i digitaliseringen har vært bakkebyråkratene fordi digitaliseringen har vært på «interne» støttesystemer i etatene. I hvilken grad har etaten klart å etterleve forventningene om brukermedvirkning for å sikre at tjenestene oppleves som forutsigbare og fleksible når de digitaliseres? Og har økt digitaliseringstakt gjennom pandemien påvirket hvordan brukermedvirkning utøves i digitaliseringen?

Problemstilling

I en digitalisering primært drevet av krav om effektivisering vil det være en risiko for at digitaliseringen skjer på bekostning av behovet for brukermedvirkning og at de digitale tjenestene ikke er tilstrekkelig tilpasset tjenestenes målgruppe. Videre kan det tenkes at når digitaliseringsarbeidet settes under press slik som under pandemien så fremtvinger det endringer i hvordan man jobber med digitaliseringen, for eksempel kan dette gå på bekostning av brukermedvirkning. Brukermedvirkning kobles mot opprettholdelse av nødvendig balanse i legitimitetskriteriene for velferdstjenester (Vabø, 2014, ss. 20-22).

Denne oppgaven undersøker hvordan NAV ivaretar satsningene i sin egen strategi for brukermedvirkning når tjenester digitaliseres. Oppgaven tar videre for seg brukermedvirkning

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

i prosessen med å utvikle eller forbedre den digitale tjenesten og ikke selve bruken av den digitale tjenesten etter at den er utviklet.

Oppgaven belyser også om økt digitaliseringstakt gjennom COVID-19 pandemien har endret på hvordan brukermedvirkning ivaretas. Problemstillingen er:

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester?

Kapittel 2. Redegjørelse av NAV og digitalisering

Dette kapitlet redegjør kort for NAV reformen og brukermedvirkning generelt i NAV, før det redegjøres for digitalisering av offentlig sektor og digitaliseringen i NAV.

NAV reformen

I 2005 besluttet stortinget å iverksette NAV reformen og NAV ble formelt etablert 1. juli 2006, etter en lengre prosess som er kjent som NAV reformen. Reformen er en av de største i norsk forvaltning noensinne. Hensikten med reformen var å samordne tidligere adskilte etater og tjenesteområder innenfor arbeids – og velferdsfeltet på statlig – og kommunalt nivå (Andreassen og Aars, 2015, s.9). Reformen innebar en sammenslåing av Trygdeetaten og Aetat, hvor to statlige etater ble slått sammen til Arbeids – og velferdsdirektoratet, mens kommunene ble innlemmet i et partnerskap med den nye etaten. Det ble i 2006 inngått en egen rammeavtale mellom staten (AID) og kommunene (KS) (Rammeavtale, 2006), med beskrivelser av partnerskapet mellom stat og kommune. Noen hovedtrekk i denne avtalen er at partene skal være likeverdige, det skal være stor lokal handlefrihet for å tilpasse seg lokale forhold og det er brukernes behov som skal være styrende og som skal støtte oppunder avtalens rammer.

NAVs organisering

NAV er forkortelsen til Ny Arbeids og Velferdsetat. Arbeid og velferdsetaten er et direktorat som er underlagt arbeids- og sosialdepartementet og får sitt samfunnsoppdrag fra stortinget.

NAV er en viktig del av sikkerhetsnettet i velferdsstaten og hovedmålene til virksomheten er:

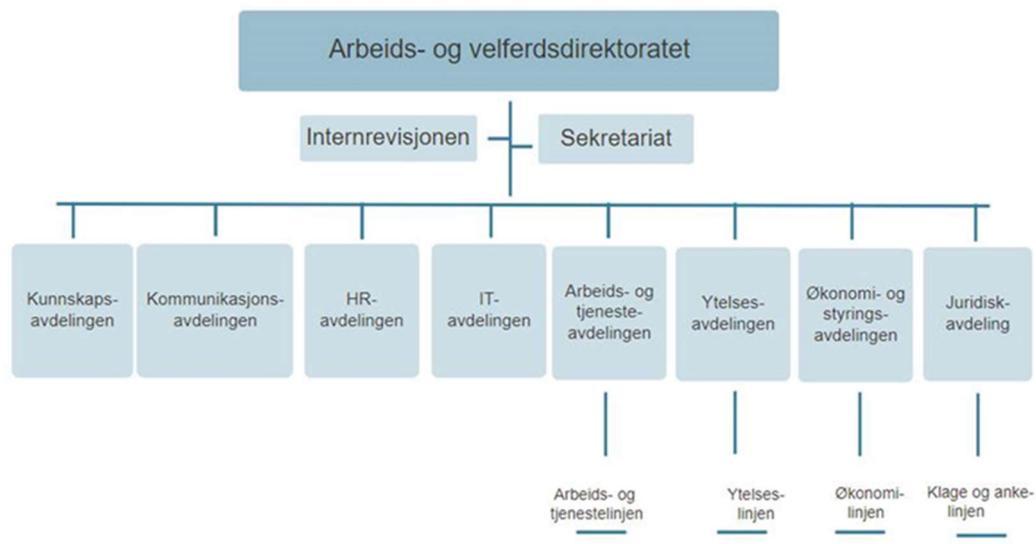
- flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- et velfungerende arbeidsmarked
- rett tjeneste og ytelse til rett tid
- god service tilpasset brukerens sine forutsetninger og behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

NAV er en stor organisasjon. I følge NAV.no er det ca. 20 000 medarbeidere tilsatt i organisasjonen, hvor ca. 15 000 er tilsatt i staten og ca. 5000 er tilsatt i kommunene (NAV, 2022).

NAV er organisert med ca. 100 spesialenheter og 268 lokale kontorer. (NAV, 2022). De statlige tjenestene er fordelt ut i hele organisasjonen, mens de kommunale tjenestene er regulert gjennom partnerskapsavtalen (Rammeavtale, 2016). Avtalen pålegger kommunen at de skal tilby sosiale tjenester fra de lokale kontorene (Meld.st.14.2002 -2003), ut over det står kommunene fritt til selv å velge hvilke tjenester som anses hensiktsmessig å legge inn i kontoret. Denne organiseringen innebærer at de lokale NAV kontorer har to styringslinjer, en statlig og en kommunal.

Etaten er organisert i fire hovedlinjer; en arbeids – og tjenestelinje, hvor blant annet de lokale kontorene er underlagt, en ytelseslinje, en økonomilinjje og klage- og ankelinjen. I tillegg er det ulike fagavdelinger som gir støtte til hele organisasjonen. Disse avdelingen er kunnskap, kommunikasjon, HR og IT. (NAV, 2022)

NAV forvaltet i 2020 ytelser for 528 milliarder, noe som tilsvarer ca. en tredel av Norges statsbudsjett (NAV, 2020. s.9).



Figur 1: Organisasjonskart NAV 2022

Brukermedvirkning i NAV

Strategi

NAV har utarbeidet en egen strategi for hvordan brukermedvirkning skal ivaretas (NAV, 2019, s. 2). I denne strategien tolkes brukermedvirkning slik «*Brukermedvirkning vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud*».

Strategien er basert på tre satsningsområder: Bedre arenaer gjennom utvikling av eksisterende og nye arenaer, bedre tjenester gjennom økt kunnskap og brukerdrevet tjenesteutvikling og kultur for medvirkning og utvikling.

Basert på strategien for brukermedvirkning er det utarbeidet egne retningslinjer (NAV, 2015). Retningslinjene redegjør for etatens overordnede hensikt med brukermedvirkning, og er inndelt etter lokalt-, fylkes- og direktoratsnivå. Det presiseres særskilt at forutsetningene for god brukermedvirkning baseres på:

- *Åpenhet, god kommunikasjon og felles ansvar for å skape gode prosesser.*
- *En åpen, likeverdig og involverende dialog der etaten og brukerorganisasjonene jobber sammen for å utvikle kvaliteten i arbeidet, skal ligge til grunn for all brukermedvirkning.*

Retningslinjen beskriver videre at brukermedvirkningen skal være lederforankret på alle nivåer og arenaer for samhandling med fast representasjon skal utføres i brukerutvalg. Deltakelsen fra brukersiden skal gjenspeile brukergruppene til NAV. Andre arenaer for brukermedvirkning som ikke innbefattes av brukerutvalg beskrives også. Det vises her til at enheter som ikke har egne brukerutvalg, skal knytte til seg relevant brukerkompetanse der det har betydning for tjenestetilbudet. Noen eksempler på hva dette kan være er; utviklingsarbeid og kvalitetsforbedringer.

Mandat

NAV har også utviklet mandater for brukerutvalgene som følger inndelingen etter de ulike nivåene i strukturen. (NAV, 2021). Mandatene er nedfelt i maler, hvor de ulike nivåene til sammen gjør at mandatene bygger på hverandre i en felles struktur. Kjernepunkter med

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

beskrivelser, som til sammen utgjør strukturen for mandatene for de ulike nivåene er; roller, formål, oppgaver, sammensetning ledelse, arbeidsform, funksjonstid og opplæring.

Brukermelding

NAV utarbeider en egen brukermelding som presenteres årlig i nettmagasinet MEMU – et fagblad for medarbeidere i NAV. I hovedsak oppsummeres det eksempler hvor etaten har lært av brukerne og hva som videre er gjort for å lære av brukeropplevelsene.

I brukermeldingen for 2018 vises det til at NAV kontinuerlig utvikler nye digitale tjenester og i en av artiklene som følger årsmeldingen fremheves det at brukeren tas med i utviklingen. (MEMU, 2019) Det vises her til at metodikken «smidig utvikling» er en metode som stadig oftere benyttes i utviklingen av nye digitale tjenester, noe som åpner for involvering av brukere gjennom hele utviklingsløpet. Smidig metodikk betyr at et produkt lanseres før det er ferdig, og at tilbakemeldingene fra brukere og saksbehandlere benyttes inn i ferdigstillingen av produktet.

Eksempler på brukermedvirkning på individnivå ved utvikling av digitale tjenester

I 2018 ble brukermedvirkning på individnivå benyttet i utviklingen av foreldrepengeprosjektet. (MEMU, 2019) I begynnelsen av arbeidet ble det innhentet informasjon om behov gjennom intervjuer fra foreldre og en etablert fokusgruppe. Arbeidsgruppen var med på medlytt på kontaktsentret for å lytte til hvilke spørsmål som ble stilt av brukere. Prosjektet gjennomførte også noe de definerte som «geriljatester». Det innebar at de oppsøkte arenaer hvor det var foreldre til stede, og spurte tilfeldige personer om de kunne teste nye tjenester i 10 minutter. Det ble også benyttet løsninger for brukermedvirkning som ikke nødvendigvis innebar direkte kommunikasjon gjennom samtaler med brukere. Digitalt verktøy som viste hvor musepekeren flytter seg på en nettside og overvåking av nettsiden som viser hvor i søknadsprosesser det oppstår problemer eller når aktiviteten er størst, er virkemidler som gir direkte tilbakemelding, uten at brukere selv nødvendigvis er klar over at de gir fra seg verdifull informasjon som benyttes til utviklingen av nye tjenester.

Bruk av tilbakemeldinger som innebærer at informasjonen hentet ved overvåking av nettet ble benyttet i utviklingen av digital sykefraværsoppfølging. Det vises her til at de i løpet av 16 måneder fikk inn 135 000 tilbakemeldinger fra sykmeldte og arbeidsgivere på denne måten (MEMU, 2019). For å teste brukervennlighet av en informasjonsside benyttes testpersoner

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

kombinert med blikksporing. Teknologien viser da hvor på nettsiden de konkrete oppgavene løses, noe som gir informasjon om struktur og oppbyggingen av nettsiden er hensiktsmessig.

Det er ikke alle brukerne til NAV som er digitale. For at flere i denne gruppen skal benytte seg av de digitale tjenestene til NAV, jobber et team (Team personbruker) med å utvikle forsiden til å bli mer brukervennlig, slik at flere av denne gruppen kan benytte seg av løsningene. NAV.no er startsidene for alle de digitale tjenestene til NAV. De viser til at de brukertester løsningen hver tredje uke og snakker spesielt med mennesker som har lite utdanning og manglende språkferdigheter. Brukertesting av nettsider er noe som må utføres kontinuerlig ifølge dette teamet. (MEMU, 2019)

Digitalisering i offentlig sektor generelt

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor for perioden 2019 til 2025 skal bidra til å gi en enklere hverdag innbyggere, næringsliv og frivillig sektor bl.a. gjennom mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019). noe som også understøttes av målsetningen for operasjonalisering av strategien som bl.a. sier at offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte. At effektivisering er en viktig driver i digitaliseringsarbeidet støttes i beskrivelsen av «bakteppe» for strategiplanen, «*Trangere økonomisk handlingsrom og økte forventninger fra brukerne krever at offentlig sektor jobber på nye måter*» (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 9). Strategien peker på viktigheten av å sette brukeren i sentrum for å lykkes med denne satsningen gjennom at digitaliseres skjer på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte og brukermedvirkning utgjør en av fem hovedprioriteringer.

Rapporten «E-socialt arbeid inom socialtjänstens Individ- och Familjeomsorg: En systematisk litteraturöversikt» (Scaramuzzino & Hjärpe, 2021) basert på en litteraturgjennomgang knyttet til digitale velferdstjenester under COVID-19 pandemien forsøker å belyse:

1. effektene bruk av de digitale verktøy har hatt for kvalitet og brukeropplevelsen på tjenestene.
2. hvilken betydning de digitale verktøy har hatt for arbeidsmåter og arbeidsmiljø for de ansatte.

Rapporten finner flere fordeler for sluttbruker som økt tilgjengelighet på tjenestene som igjen fører til økt bruk av tjenestene generelt, men finner også at effekten kan være den motsatte blant sårbare grupper. Rapporten peker videre på at digitale tjenester ofte kan være mer

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

fleksible enn «analoge tjenester» som en av fordelene med digitaliseringen og trekker frem både fordeler og ulemper med digitalisering av velferdstjenestene, men konkluderer med at det er behov for økt kunnskap om de forskjellige brukergruppenes perspektiv og behov og hvordan disse blir ivaretatt.

Digitalisering i NAV

Ved etableringen av NAV ble det uttrykt stor optimisme om potensialet IKT løsninger representerte for å ta ut effektiviseringsgevinster (Andreassen og Aars, 2015, s154).

Forventede effektiviseringsgevinster var i utgangspunktet definert innenfor spesialiserings- og automatiseringsløsninger, hvor det største gevinstpotensialet var forventet innenfor automatiserte løsninger, det vil si nye IKT løsninger. Men ifølge Andreassen og Aars (2015, s. 154) hadde ikke stortinget bevilget midlene til langsiktige og fullverdige IKT løsninger, noe som førte til at potensialet innenfor automatiserte løsninger ikke ble innfridd, noe som også begrenset det forventede potensialet innenfor spesialisering, da automatiserte løsninger var et premiss for at potensialet her også kunne realiseres.

En av flere elementer ved NAV reformen som i ettertid gjennom kritikk og evalueringer har blitt vurdert til at reformen ikke var vellykket, var nettopp mangel på gode nok IKT løsninger. Andreassen og Aars (2015, s 99) viser til at den praktiske og teknologiske infrastrukturen rundt saksbehandling ikke eksisterte. Denne mangelen førte til at det blant annet ikke var mulig å koordinere innsatsen med brukeren i sentrum, og eksempelvis ble saksdokumenter transportert rundt til ulike enheter, elektroniske søknadsmuligheter som ivaretok personvernet og elektronisk sakbehandlingsarkiv var ikke eksisterende.

Erkjennelsen av mangelfulle IKT løsninger førte til at det først i 2013, syv år etter oppstarten av NAV, ble bevilget penger til moderniseringsprogram for IKT systemene i NAV (Andreassen, 2017, s.174). Andreassen viser videre til at programmet i seg selv har vært en bekymring for både NAV og politikere, i forhold til kostnader, innhold og fremdrift, noe som har ført til at både riksrevisjonen har kommet med kritiske merknader og stortingets kontroll – og konstitusjonskomite har gjennomført høring om programmet. Samtidig har det gradvis blitt innført nye systemer, både for saksbehandlere og selvbetjente løsninger.

Moderniseringsprogram for NAV IT består av tre underliggende prosjekter som gjennom automatisering og selvbetjening skal frigjøre kapasitet og gi bedre brukermøter.



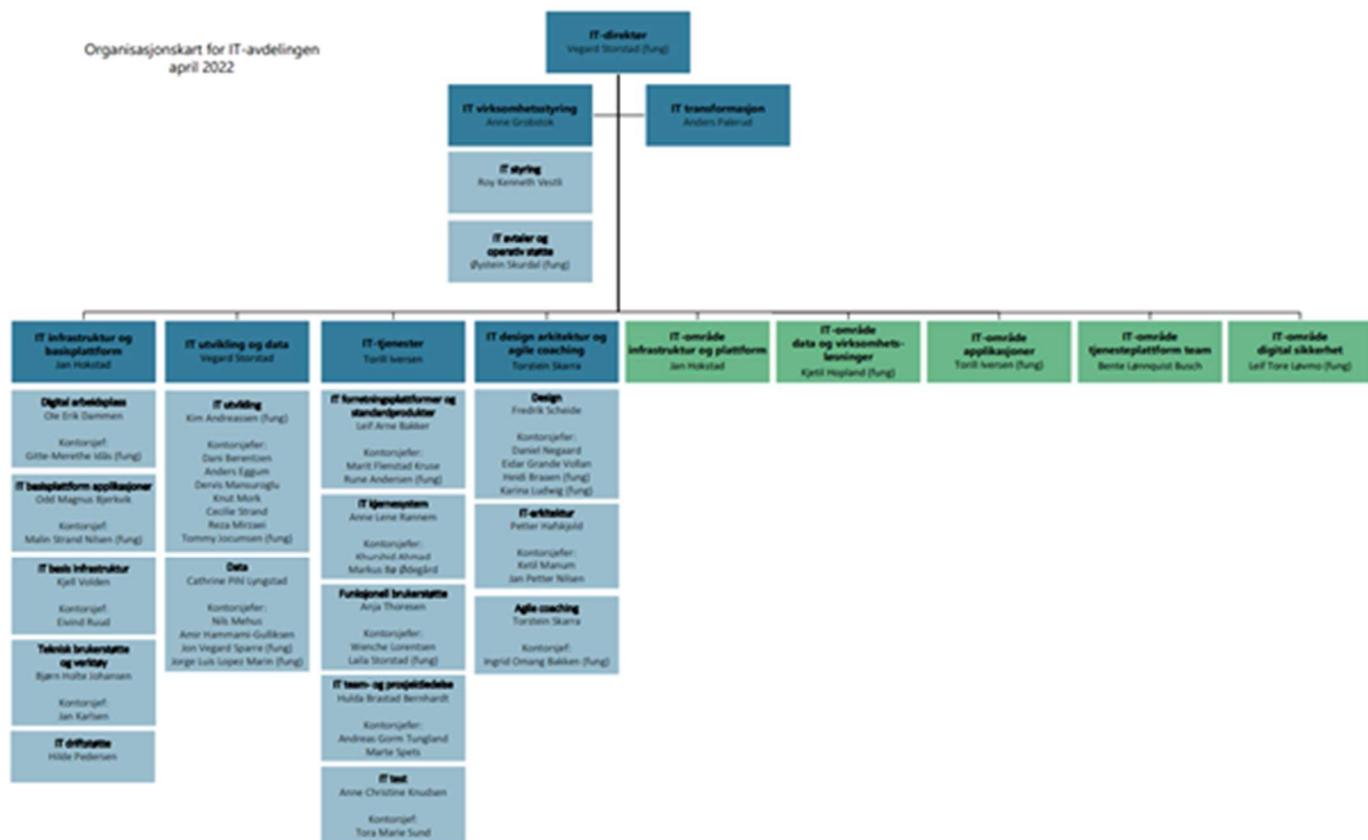
Figur 2: Moderniseringsprogram for NAV-IT er delt inn i tre underliggende hovedprosjekt

Selv om moderniseringsprogrammet i utgangspunktet var definert frem til 2020 ble det utvidet til 2021 pga. pandemien. NAV definerer seg selv som i de er og skal fortsatt være i en digital transformasjon. Flere omfattende prosesser er gjennomført i perioden gjennom prosjekt 2 og prosjekt 3 og moderniseringsprogrammet er ytterligere videreført gjennom etablering av Prosjekt 4 i 2022.

NAV IT

NAV IT er organisert som en egen avdeling i direktoratet. På NAV sin intranettside (Navet) beskrives det at de er organisert i en matrisestruktur med kompetanseenheter på den ene siden og leveranseenheter (IT-områder) på den andre siden.

How to ensure user involvement in digitalization and automation of public welfare services



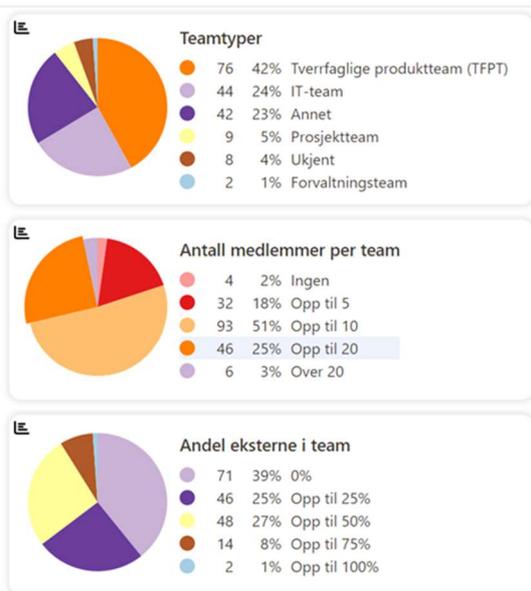
Figur 3: NAV IT – overordnet organisering 2022

Kompetanseenheterne samler kompetanse og kapasitet som trengs for å levere, både til IT-områdene og til øvrige leveranseområder i NAV, (for eksempel produktområder).



Figur 4: NAV IT – Oversikt produktområder

IT-områdene står for alle leveranser som IT-avdelingen har ansvaret for. Et IT-område er en virtuell organisasjon, i hovedsak bestående av team.

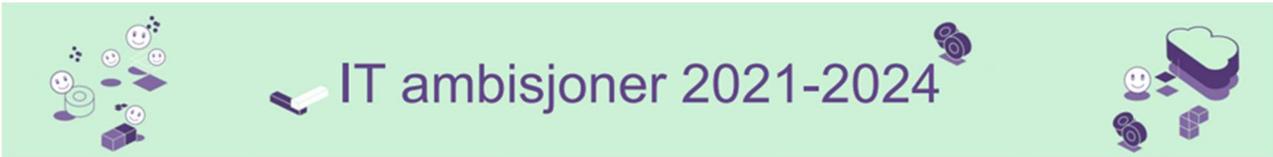


Figur 5: NAV IT – Faktatall team

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

Ifølge intranettet til NAV (NAVET) er det 181 team som er fordelt ut på 19 produktområder. Teamene bemannes med ansatte fra kompetanseenhetene. Teamene kan også ha innleid personell.

NAV IT har et eget ambisjonsdokument. Det beskriver fem overordnede satsingsområder, hvor brukerperspektivet er det første som er trekkes frem. På NAV sitt intranett (NAVET) vises det til at ambisjonsnivået for brukere skal beskrive samfunnsoppdraget, hvem tjenestene utvikles for, og med underliggende beskrivelser som fremhever kjernebudskap og retning. De skriver videre at de gjennom utviklede tjenester, kan bidra til at hver enkelt brukers møte med NAV blir enklere og at NAV IT har en viktig rolle ved at områdene de utvikler skal bidra til at de kan bli bedre på å løses sitt samfunnsoppdrag.



Brukere – mestring uansett	Teknologi – bærekraftig eierskap	Data – som produkt	Sosioteknisk – superorganismen NAV	Medarbeidere – i kontinuerlig utvikling
Vi bygger gjenkjennelige tjenester som inkluderer og gir mestring.	Vi reduserer vårt tekniske fotavtrykk og øker farten ut i sky.	Vi deler data gjennom vår markeds plass.	Vi optimaliserer for endringsevne over tid.	Vi er fremst på kontinuerlig læring og lærer noe nytt hver dag.
Vi lager tjenester som er helhetlig og sammenhengende.	Vi tar bærekraftige valg når vi velger verktøy og teknologi.	Vi tar eierskap til egne data og behandler data som produkt.	Vi bygger bærekraftige team med eierskap til problem og løsning.	Vi har landets sterkeste kultur for læring og deling.
Vi kjenner brukernes behov og opplevelser, og legger dette til grunn i vår tjenesteutvikling.	Vi kjører løsninger i allmenn sky, godkjente unntak kjører i egne datasentre.	Vi bruker data aktivt i vår tjenesteutvikling.	Vi bygger treffsikre løsninger ved å lære raskt gjennom hypoteser og eksperimentering.	Vi har utviklingstilbud for alle, uavhengig av hvor man er i karrieren.
Vi utvikler tjenester som er inkluderende.	Vi faser ut teknologi, for å fokusere og bli bedre på det vi satser på.	Vi har klare kjøreregler og gode plattformtjenester som gjør det lett å finne, dele og bruke data på en trygg måte.	Vi gir team rammer som peker retning, tar ned kognitiv last og understøtter autonomien.	Vi har praksiser for å skape og utnytte læringsmuligheter i team og fagmiljøer.

Figur 6:NAV IT ambisjoner 2021 -2024

NAV ITs leverandørstrategi viser til at det ønskes et sterkt grep rundt IT utviklingen for å lykkes med NAV sine overordnede målsetninger (NAV IT, 2022, s. 1). Strategien har definerte modeller på hvordan eksterne leverandører kan benyttes til kjøp av tjenester, og det vises til at de har behov for tilgang til et bredt kompetansespekter. Frem til 2016 var det en etablert praksis med å benytte tjenesteleverandører som hadde en form for totalansvar for design og applikasjonsutvikling. Etter 2016 har oppdatert strategi ført til at det er bygget mer intern kompetanse slik at NAV IT i større grad er i stand til å overta mer av utviklingen og

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

drift innen egne kjerneområder. Det foreligger føringer på at det skal benyttes standardprogrammer og ferdige tjenester der dette er dekkende for NAV sine behov. Den nye praksisen har det ført til at det knyttes avtaler med færre leverandører, men de får lengre avtaleperioder. Det har ført til mer kontroll og økonomisk forutsigbarhet.

Der hvor det ikke finnes standard systemer som passer for NAV, satses det på egenutvikling av IT løsninger. Egenutvikling gjennom den nye interne organiseringen følger praksisen med å utvikle digitale tjenester trinnvis for hvert tjenesteområde basert på såkalt smidig metodikk (Mohagheghi & Lassenius, 2021, ss. 5 - 8). De forskjellige tjenestene er gruppert som autonome produktteam organisert i produktområder som en del av linjeorganisasjonen.

Denne organiseringen gir økte muligheter for at de digitale tjenestene til NAV kan utvikles kontinuerlig og raskt tilpasses endringer i omgivelsene med bedre muligheter for å håndtere risiko og usikkerhet tidlig sammen med tidlig involvering av brukerrepresentanter

[Smidig metodikk for utvikling av programvare](#)

Agile software development, på norsk ofte omtalt som «smidig utvikling» eller bare «smidig», er en fremtredende og omdiskutert arbeidsfilosofi med stor utbredelse i softwarebransjen. Metoden assosieres i dag med flere store private aktører som Spotify, Amazon og Google, men er også i utstrakt bruk i offentlig sektor i Norge, blant annet i Statens Pensjonskasse, NAV og Skatteetaten. Innføring av smidig metodikk, som nærmest er blitt en bransjestandard for programvareutvikling, har påvirket kultur og tankesett i organisasjonen på en slik måte at brukerfokuset har økt (Mohagheghi & Lassenius, 2021, s. 1). En viktig premis for å lykkes med overgang fra fasestyrte IT prosjekter til kontinuerlig utvikling ved bruk av smidig metodikk er at produktteamene er autonome og selv i stor grad kan bestemme hvordan oppgavene skal løses (Mohagheghi, Lassenius, & Bakken, 2021, s. 7). Denne strukturelle endringen ved at stadig mer arbeid utføres av team fremfor individ har vært fremtredende over tid (Ebrahim Kalani, 2017, s. 3). Team er noe mer enn en gruppe som er samlokalisert ved at team er en slags sosial konstruksjon hvor teamet kollektivt er ansvarlige for alle oppgaver til teamet. Mer tilfeldige grupper bestående av individer som samhandler kan ofte bære mer preg av at individene utfører sine egne oppgaver med overlevering til de andre på gruppen. Forskning viser at desentralisering av organisasjonen gjennom å etablere autonome team med beslutningsmyndighet over egne oppgaver gir mer fornøyde ansatte, økt produktivitet, økt innovasjon og høyere kvalitet (Ebrahim Kalani, 2017, s. 5).

NAV IT sin organisering i produktområder med bruk av IKT teknologi og produktorientering skal bidra til færre henvendelser, økt automatisk saksbehandling og færre manuelle oppgaver.

NAV IT viser samtidig til at teknologien er viktig, men at fokuset rundt brukerperspektivet og personlig service er viktigere. Utviklingen av felles dataplattformer skal utvikles med den hensikt å dele data og mobilisere økosystemet i samfunnet til det beste for brukerne, samtidig som at utviklingen skal preges av at det legges til rette for sikker og sunn bruk av data (Den Norske Dataforeningen, 2022).

Utviklingen av nav.no er et resultat av den nye måten å jobbe på for NAV IT. NAV.no har nå integrert en rekke selvbetjente løsninger, hvor brukere veiledes gjennom chatt roboter og kan kommunisere direkte med sin veileder gjennom chatt. Ved for eksempelvis søknader er systemet integrert med andre nasjonale systemer, som blant annet gir mulighet til at det automatisk hentes annen etterspurt informasjon som legges til søknaden. Dette er typiske tjenester som gå fra type 3 til type 4 (SINTEF Digital, 2020, s. 16) som betyr at digital interaksjon med bruker erstattes av automatiserte tjenester med liten eller ingen interaksjon med brukeren.

Utvikling av IKT tjenester under pandemien

Etter Pandemiens utbrudd ble det av regjeringen iverksatt flere tiltakspakker for å håndtere de økonomiske utfordringene man så for seg at samfunnet ville møte. Flere av tiltakene var endringer i eksisterende ordninger og innføring av nye ordninger. Målet var å sikre inntekten til befolkningen og redusere utgiftene til arbeidsgiver ved permitteringer, sykefravær og omsorg for barn. Ifølge riksrevisjonen (2021, s.8) vedtok stortinget den 16. mars flere midlertidige økonomiske tiltak som ble forutsatt iverksatt umiddelbart, slik at utbetalinger skulle skje så raskt NAV fikk på plass tekniske løsninger.

Årsrapporten til NAV (arbeid -og velferdsdirektoratet, 2021, s.71) viser til at pandemien førte til en krevende situasjon for arbeidet med digitale tjenester i NAV. Bruken av løsningene på NAV.no økte kraftig på kort tid, de interne mobile kontorene ble mangedoblet pga bruk av hjemmekontor, og tilpasningen og utviklingen av nye digitale løsninger for å imøtekomme stortingets anmodningsvedtak måtte prioriteres. Arbeidet med å utvikle nye koronalsøsninger var helt nødvendig for å sikre at folk ikke sto uten inntekt. For å sikre at dette arbeidet fikk topp prioritet ble det lagt inn i NAVs beredskapsorganisasjon.

Oversikten over hvilke vedtak som berørte NAVs ansvarsområder som ble vedtatt av stortinget og som ble levert i forbindelse med pandemien:

- Vedtak 1: Ny ordning for lønnskompensasjon til permitterte ble levert 9. juni
- Vedtak 2 og 3: Regelverksendringer for dagpenger levert 30. mars
- Vedtak 4: Ny ordning for forskudd på dagpenger for lærlinger levert 10. mai
- Vedtak 5: Endring i arbeidsgiverperiode for sykepenger levert 7. april (automatisert løsning levert 20. april)
- Vedtak 6: Ny løsning med sykepenger for frilansere og selvstendig næringsdrivende levert 31. mars
- Vedtak 7 og 8: Omsorgspenger, doble ordningen og redusere arbeidsgiverperioden levert 30. mars (automatisert løsning i første versjon levert 11. mai)
- Vedtak 9: Innføre omsorgspenger for frilansere og selvstendig næringsdrivende levert 30. mars
- Vedtak 10: Ny ordning for kompensasjon for inntektsbortfall for næringsdrivende og selvstendige levert 4. mai
- Vedtak 11: Rutineendring for aktivitetskrav gjennomført 20. mars
- Vedtak 12: Forlengelse av perioden for tidsavgrensede ytelser levert uke 13

I tillegg ble det levert to ekstra løsninger:

- Forenklet behandling av økonomisk sosialhjelp i samarbeid med KS og fylkeskommuner.
- Forskuddsløsning for dagpenger levert 30. mars

(Arbeid -og velferdsdirektoratet, 2021, s.71)

For at brukerne skulle få raskt saksbehandling og raskt kunne få tilgang til ytelsene, ble løsningene i hovedsak basert på automatiserte tjenester (type 4), med svært forenklede søknadsprosesser.

Riksrevisjonen (2020/21, s.7) konkluderte i sin rapport, *“hvordan arbeids – og velferdsetaten har forvaltet bevilgningene og iverksatte tiltak under koronapandemien”*, om at NAV i hovedsak har etterlevd stortingets forutsetninger om rask gjennomføring av tiltakene. Det vises til at de fleste økonomiske tiltakene kom raskt på plass, og at det var lang saksbehandlingstid for søknad om dagpenger, men at forskuddsløsningen førte til at

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

livsoppholdet ble sikret. Det kan være verdt å merke seg at utviklingen av forskuddsløsningen ble gjort på 4 dager (Riksrevisjonen (2020/21, s.10).

Det vises særlig til at automatiseringen i de nye løsningene har vært avgjørende for å kunne gi brukerne som mistet sin inntekt, rask hjelp. Forskuddsløsningen trekkes frem som et slikt eksempel, hvor det vises til at det i løpet av en uke ble det utbetalt ca. en milliard kroner gjennom den helautomatiske løsningen. (Arbeid -og velferdsdirektoratet, 2021, s.71) Samtidig vises det også til at det ikke var etablert tilstrekkelig kontroller for å forebygge feilutbetalinger og avdekke misbruk av ytelsene for de nye løsningene. Det konkluderes videre med at behovet for rask utvikling av nye løsninger, førte til en nedprioritering av innebygde maskinelle kontroller for feilutbetalinger. Denne nedprioriteringen ble gjort i dialog med arbeids- og sosiale departementet (Riksrevisjonen 2020/21, s.13).

I statsrådets svar til rapporten bekreftes prioriteringen til et ønske om rask utvikling av IKT systemer for sikring av utbetalinger av ytelser til de arbeidsledige og permitterte, og det opplyses om at det i tildelingsbrevet for 2021 er gitt føringer om at etterkontroll skal prioriteres. (Riksrevisjonen 2020/21, s.15).

NAV viser også til at pandemien utgjorde en grundig en test av ny arbeidsmetodikk med de etablerte tverrfaglige produktområdene og produktteam (Arbeid -og velferdsdirektoratet, 2021, s.71). I arbeidet med de 12 anmodningsvedtakene var det totalt om lag 150 personer involvert. Strukturen sikret at det var faglige team som jobbet tverrfaglig med både regelverk og løsninger. Strategien om økt eierskap har parallelt med pandemien ført til at det har foregått en kompetansedreining for de ansatte i NAV it. Antallet systemutviklere og designere er økt betydelig og NAV har løpet av 2020 i hovedsak overtatt ansvaret for utvikling og forvaltningen egenutviklede IT løsninger og det er inngått avtaler for innleie av konsulenter for å dekke eventuelt behov for ekstra kapasitet. (Arbeid -og velferdsdirektoratet, 2021, s.70).

NAV direktør Holte viser til at de digitale løsningene, og særlig de automatiserte tjenestene, bidro til å sikre NAV sine tjenester, til tross for stengte og delvis stengte kontorer, under innledningen av pandemien (Arbeid -og velferdsdirektoratet, 2021, s.3).

Kapittel 3. Teori

Organisering av velferdstjenester

Organiseringen av velferdstjenester må, som offentlig forvaltning generelt, baseres på et legitimitetsgrunnlag for at de skal kunne fungere etter sin hensikt (Vabø, 2014, ss. 20-22). Legitimitetskravene er ofte sammensatte og delvis motstridende. Hood og Jackson (Vabø, 2014, ss. 20-22) grupperer disse kravene i tre hovedkategorier:

- Sparsommelighet/kostnadseffektivitet
- Forutsigbarhet/åpenhet
- Fleksibilitet/responsivitet

Produksjon av velferdstjenester skjer ved bruk av fellesskapets ressurser og kostnadseffektivitet er viktig for at minst mulig skal brukes til å produsere tjenestene og mest mulig skal komme mottakerne av velferdstjenestene til gode.

Velferdstjenester er forankret i rettigheter til innbyggerne som skal sikres lik og rettferdig behandling når velferdstjenestene skal «deles ut». Åpenhet er en viktig demokratisk pilar som sikrer at velgerne kan se hvordan den politikken de har stemt på blir satt ut i live, produksjon av velferdstjenester må derfor oppleves som forutsigbare (rettferdige) og med tilstrekkelig åpenhet. Legitimitetskravet om fleksibilitet handler om at velferdstjenestene skal kunne produseres, selv under vanskelig og ekstreme omstendigheter (Vabø, 2014, s. 21)

Som vi ser så kan legitimitetskravene være motstridene og konkurrerende med hverandre. Et ensidig fokus og innfrielse på et av områdene vil faktisk redusere legitimiteten til tjenesten hvis og når den reduserer fokus og innfrielse på de andre områdene. Produksjonen av velferdstjenester må balansere områdene mot hverandre, noe som kan være en krevende øvelse.

Det interessante opp mot problemstillingen om hvordan brukermedvirkning ivaretas i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester, er å undersøke om digitaliseringen utfordrer balansen i legitimitetskravene for de velferdstjenester som digitaliseres. Hvordan brukere av de digitale tjenestene involveres for å sikre spesielt krav om forutsigbarhet/åpenhet er sentralt for denne oppgaven. Digitalisering benyttes ofte med den hensikt å effektivisere og det kan være slik at digitalisering av velferdstjenester derfor representerer en fare for at balansen i legitimitetskravene forrykkes (Vabø, 2014, s. 21).

Brukermedvirkning

Det er særlig de siste 20 årene at perspektivet og kravet om brukermedvirkning har fått innpass i den offentlige sektoren. Til grunn for dette ligger det en politisk og faglig erkjennelse om at mennesker som mottar tjenester i fra det offentlige, skal ha muligheten til å påvirke både innholdet og selve utformingen av tjenesten. De funksjonshemmede organisasjoner fremheves som en av de viktigste aktørene som tidlig begynte med arbeidet for å få knytte medvirkning til overordnede politiske spørsmål (Rappana Olsen, 2017. ss.216, 220). Teori rundt brukermedvirkning kan hjelpe oss å vurdere hvordan brukermedvirkning ivaretas og er implementert i digitaliseringsarbeidet til NAV IT.

Brukermedvirkning er en måte brukere (individ eller gruppe) kan styrkes generelt, og i møte med de offentlige tjenestene. Dette omtales også som empowerment. Litteraturen beskriver empowerment i tre hovedformer, som etablering av motmakt, markedsorientert tilnærming og terapeutisk posisjon (Askheim O. P., 2007, s. 22). Utgangspunktet for empowerment er å styrke brukerne for å motvirke eller endre en følelse av avmakt gjennom i praksis å gi de økt selvtillit, bedre selvbilde, økte kunnskaper og økte ferdigheter.

En markedsorientert tilnærming på empowerment tar utgangspunkt i at tjenestene skal bygges opp rundt et selvstendig og fritt individ med autonomi og tillitt som grunnleggende prinsipper. Overført til velferdstjenester og NAV betyr markedsorientering at brukeren selv velger hvilke tjenester han/hun vil benytte seg av og fra hvilke leverandører basert på tilbud og etterspørsel. Markedsorientert tilnærming på velferdstjenester forutsetter at markedskreftene også fungerer for velferdssektoren og de tjenestene som skal leveres der og gir brukerne stor makt og innflytelse på hvilke tjenester som skal leveres og hvordan disse tjenestene skal være.

Empowerment betraktet som etablering av motmakt, er målet å utvikle enkeltindividers personlige ressurser som setter de i stand til å fjerne hindringer fra å nå likhet rettferdighet og kontroll. Motmakt etableres ved å styrke individet, ikke ved å gjøre noe med maktbalansen mellom tjenesteleverandør og bruker. En slik tilnærming til empowerment handler primært om innholdet i tjenestene som leveres slik at individet øker sin «kraft» og i liten eller ingen grad i å balansere maktforholdet mellom leverandør og bruker.

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

I en tilnærming til empowerment basert på terapeutisk posisjon skal tjenestene medvirke til at brukeren styrkes gjennom en kombinasjon av faglig veiledning gjennom tjenestene og individets selvstendighet gjennom å velge mellom alternativer og de konsekvenser som følger av disse valgene.

De forskjellige teoretiske tilnærmingene til begrepet «empowerment» vil kunne benyttes for å drøfte brukermedvirkning i digitaliseringen av NAV sine tjenester og vil også kunne si noe om kultur og verdisett som ligger til grunn for digitaliseringen. Bruk av de forskjellige empowerment begrepene vil kunne belyse styrker og utfordringer i hvordan brukerne involverer i utviklingen og vedlikehold av NAV sine digitale tjenester og benyttes i drøftingen av funn fra intervjuene.

Samskaping

Det offentlige hjelpeapparatet blir fortløpende utfordret på sin tjenesteleveranse ved at fremtidige behov stadig endrer seg. Det oppleves at utfordringene blir mer sammensatt og komplekse, samtidig som det stilles krav innenfor kvalitet til leveransen, mens rammene noen ganger kan fremstå som begrensende. Hjelpeapparatet blir utfordret til å tenke nytt og alternativt, for å tilpasse løsninger til fremtidige behov. En metode, som beskrives både som nytenkende og innovativ, er samskaping (Askheim, 2016, s.2) Begrepene samproduksjon og samskaping er tett knyttet til hverandre og brukes i litteraturen ofte om hverandre (Askheim, 2016, s.25). Andersen (2019, ss.1- 2) skriver at samproduksjon de senere årene blitt mer sentralt i den offisielle velferd -og omsorgspolitikken og det har hatt en økende betydning i nasjonale styringsdokumenter. Andersen (2019, s.2) viser videre til at samproduksjon har kommet inn som et tredje perspektiv innenfor fenomenet brukermedvirkning, som tidligere har hatt et demokratorientert – og markedsorientert perspektiv. Samproduksjonsperspektivet innebærer en dreining fra det at brukeren skal ha et større ansvar over eget tjenestetilbud, til at brukeren også skal ta et større ansvar for egen velferd og liv og benytte egne ressurser i tjenesteproduksjonen.

Askheim (2016, ss.24-25) fremhever samproduksjon som et grunnleggende virkemiddel i utviklingen av fremtidens velferdstjenester. Han viser til at samproduksjon fremstår som et «kinderegg», ved at tjenestene vil bli mer demokratiske, de vil få høyere kvalitet og det vil bidra til et velferdsstaten vil opprettholde sin bærekraft. Samtidig som at samskaping fremheves som avgjørende for fremtidig tjenesteproduksjon, skriver både Askheim (2016, s.

29) og Andersen (2019, s. 4) at det også vil være spenningsfylte forhold i teorien. Det eksemplifiseres ved at ulike aktører i en samproduksjonsprosess, spesielt mellom tjenesteyter og bruker, kan ha forskjellig interesser, forventinger og motivasjon. Situasjoner som i utgangspunktet skal bidra til aktiv deltakelse, kan istedenfor ende opp med passiv deltakelse. Dette kan innebære press for å akseptere løsninger, underordning i en paternalistisk relasjon eller manipulering gjennom opplæring og veiledning.

Ut ifra dimensjonene; innflytelse og deltakelse har Andersen (2019, ss. 4, 5) utarbeidet en tabell med ulike situasjonsbeskrivelser for brukerroller og innflytelse i et samhandlingsperspektiv:

Bruker som/bruker har	Liten innflytelse	Stor innflytelse
Passiv mottaker	1. blir passiv mottaker	2. Velger å være passiv mottaker. (Aktiv – passiv)
Aktiv deltaker	3. Press for deltakelse og egenaktivisering. Disempowered	4. Velger å være aktiv deltaker. Empowered

Figur 7: Modell for innflytelse og aktivisering av brukere (Kilde: Andersen, 2019, s. 4-5).

De fire situasjonene som Andersen beskriver, er:

1. Situasjoner hvor det er en paternalistisk tilnærming hvor de profesjonelle i hovedsak bestemmer. Brukerne har liten innflytelse over tjenesten.
2. Situasjoner hvor brukerne har muligheten til innflytelse over tjenesten, men velger en rolle som passiv mottaker. Det er ikke sikkert at det er et bevisst valg å være passiv. Det kan være andre grunner til at bruker fremstår som passiv, noe hjelpeapparatet må være bevisst.
3. Situasjoner hvor bruker blir tvunget til å være samprodusent gjennom krav eller press fra tjenesteapparatet og bruker egentlig ikke ønsker å delta aktivt.
4. Situasjoner hvor både bruker og tjenesteapparatet har en interesse av samproduksjon.

Brukermedvirkning kan også skje gjennom samskaping hvor offentlige tjenesteytere og brukere samhandler om design av velferdsytelser (Egilson, Dybbroe, & Olsen, 2018 - nr 1, s. 5). I Norden har brukermedvirkning blitt viet betydelig oppmerksomhet fra forskere og det finnes omfattende kunnskap om temaet. I artikkelen «Four features of cooptation» av Erik Erikson (Egilson, Dybbroe, & Olsen, 2018 - nr 1, s. 5) fremkommer det at samarbeid mellom brukerrepresentanter og tjenesteytere i offentlig kan skape bindinger mellom tjenesteyter og de som skal representere brukerne. Slike bindinger kan selvsagt ha positive effekter i hvor produktivt samarbeidet arter seg, men kan også representere utfordringer ved at bindingen institusjonaliseres og får en verdi i seg selv. Samskaping støtter opp under en styrking (empowerment) av brukerne, men kan samtidig representere en fare for en mer passiv offentlig aktør som representerer en fare for at den ikke klarer å oppfylle rollen som forvalter av offentlige tjenester. Selv om det foreligger mye forskning på brukermedvirkning generelt foreligger det i liten grad forskning på hvordan brukermedvirkning ivaretas når offentlige tjenester digitaliseres, som ofte representerer et redesign av tjenestene.

Teorien rundt samskaping og samproduksjon samt de fire brukerrollene i tabellene over gir mulighet for å drøfte brukermedvirkning i NAV i forhold til i hvor stor grad det er samskaping eller samproduksjon som utøves, om modellen med brukerroller fortsatt er aktuell i måten NAV IT involverer brukere, samt hvilke brukerroller som eventuelt inntas.

Som Nina Amble beskriver, har interaktiv forskning vist at systematisk diskusjon i arbeidsfellesskap med tilhørende utprøving av nye løsninger som en «bottom-up» tilnærming kan skape verdifull kompetanseutvikling (Amble, 2014, s. 48). Velferdstjenester, som tjenester generelt, produseres og konsumeres til samme tid. Brukeren av velferdstjenesten vil derfor måtte innlemmes i et arbeidsfellesskap sammen med de/den fra den offentlige forvaltningen som er med i produksjonen for å sikre nødvendig kompetanseutvikling. Når velferdstjenestene digitaliseres, kan aktørene fra forvaltningen som deltar i tjenesteproduksjonen endres (fra saksbehandler til IT system som blir utviklet av ikke-saksbehandlere). Nina Amble trekker frem refleksjon som noe som er helt nødvendig for å sikre læring og kompetanseutvikling (Amble, 2014, s. 53) og bruker begrepene «reflection in action» og «reflection on action» for refleksjon henholdsvis når en handling utføres og refleksjon gjort i etterkant. Ifølge Schön er refleksjon et nøkkelement i all profesjonell fagutvikling da fagpersonene daglig komplekse situasjoner som det ikke finnes standardiserte løsninger på (Amble, 2014, s. 54). Refleksjonen kan skje gjennom bearbeiding og/eller en

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

«analyse» i etterkant, og refleksjon kan videre skje både individuelt og kollektivt. Spesielt kollektiv refleksjon kan skape nye ideer og er således viktig for utviklingen av tjenesten. Det er ingen ting som hindrer brukere fra å være viktige aktører i kollektiv refleksjon.

I hvilken grad digitaliseringen av velferdstjenester i NAV adresserer endringene i roller og ikke minst hvordan refleksjon nødvendig for å sikre nødvendig videreutvikling av velferdstjenestene er interessant for problemstillingen i oppgaven. Det kan være slik at når saksbehandleren erstattes av en digital løsning så kan arenaen for refleksjon bli borte og et viktig aspekt knyttet til læring og utvikling for NAV som organisasjon også blir borte. Grunnlaget for «bottom-up» tilnærming blir antageligvis annerledes i digitale tjenester kontra når tjenestene ble utført av et menneske(saksbehandler) i samhandling med et annet menneske(bruker).

I NOU 11 (2011, s.56) vises det til at metoden samskaping over tid har vært et begrep i privat sektor, hvor aktiviteten beskrives ved at private personer og eksterne grupper samarbeider med en virksomhet/bedrift for å utvikle nye produkter og konsepter. Personer utenfor trekkes langt inn bedriftens utviklingsprosesser, og det åpnes opp for samhandling og innovasjon. Samskaping kan være et verktøy som setter aktører i stand til å dele og lære fra hverandres erfaringer og kan potensielt skape langsiktige forbedringer.

I et offentlig perspektiv, trekkes det frem at et sentralt element vil være at metoden aktiviserer ressurser på tvers av samfunnet, ikke bare innenfor profesjoner og kommunale organer. Et annet viktig element er at metoden utfordrer befolkningen til å gå fra det å være passive mottakere av fellesskapets goder, til å ta et aktivt ansvar for løsningene (NOU 11, 2011, s. 57).

Verdiskaping og tjenester

I et perspektiv basert på tjenestelogikk anses verdi å skapes når tjenesten anvendes, i motsetning til et perspektiv basert på varelogikk som anser verdi å bli skapt når varen produseres (Skålen, 2016, s. 11). Basert på tjenestelogikk anses samskaping hvor både «leverandør» og «kunde» deltar som nødvendig for å skape verdi, og verdi kan skapes både for «leverandør» og «kunde». Denne måten å betrakte verdiskaping på forutsetter en gjennomgripende kundeorientering i organisasjonen som leverer tjenester. Tjenestelogikk er

like relevant for leverandører av offentlige tjenester som den er for private aktører som Finn.no, Google, Spotify for å nevne noen kjente aktører. I kjernen av tjenestelogikk handler det om å lage tjenestene slik at de forenkler hvordan brukeren kan skape verdi når de anvender tjenestene. Basert på et tjenstedesign perspektiv må brukerne av tjenestene integreres med organisasjonen for å skape utvikling og innovasjon i tjenesteleveransene da markedsundersøkelser ikke vil gi tilstrekkelig innsikt (Skålen, 2016, s. 14).

Teorien rundt tjenestelogikk aktualiserer hvordan brukere involveres inn i en samskaping med NAV rundt de digitale tjenestene, og forutsetter høy grad av kunde-/brukerorientering. I hvilken grad brukere involveres i utvikling, bruk og forbedring av de digitale tjenestene til NAV vil indikere i hvilken grad NAV IT har en kultur basert på tjenestelogikk som kan fungere som en motvekt til eventuelt fokus på bruk av digitalisering for å effektivisere NAV. Kultur for og anvendelse av tjenestelogikk i NAV IT vil derfor kunne være en indikasjon på at balansen i legitimitetskravene opprettholdes.

Implementering av diskurser i organisasjoner

En diskurs treffer organisasjonen gjennom at den blir satt på agendaen, blir konkretisert/formulert og deretter implementert i organisasjonens virke. Hill og Varone beskriver disse stegene som agenda setting, policy formulation og policy implementation (Hill & Varone, 2017, ss. 164 - 250). Det kan være vanskelig å sette er klart skille mellom agenda setting og policy formulation i dagens samfunn. For å sette noe på agendaen må det også være fylt med tilstrekkelig innhold til at det får nok oppmerksomhet til å bli aktuelt nok. Agenda setting handler i denne sammenheng om hvilke problemer som kommer på den politiske dagsorden, for eksempel at brukermedvirkning i utviklingen av offentlig forvaltning er viktig. Problemet må være et problem for samfunnet gjennom hvor mange eller hvilke grupper mennesker det berører for at det skal bli satt på den politiske agenda. Ofte er det sterke interesseorganisasjoner som får viktige saker som for eksempel brukermedvirkning inn på den politiske agenda. Policy formulation er den fasen hvor politikken defineres på et overordnet nivå, man bestemmer på mange måter retningen. Lovbestemt brukermedvirkning er eksempel på en policy formulation. Når en policy formuleres vil fokuset ofte være på de overordnede målene som skal nås, overordnede virkemidler som må tas i bruk, fordeling av ansvar for gjennomføring og hvilke regler som skal gjelde for implementeringen (Hill & Varone, 2017,

s. 196). Det siste og kanskje viktigste steget er implementering, hvordan sette politikken ut i live. I en modell som baserer seg på et sett faser med for eksempel agenda setting, formulering også implementering ligger det som en slags antagelse at politikk implementeres i en topp-down tilnærming hvor utførene etater skal etterleve det som kommer fra nivået over. Hvordan implementeringen faktisk skjer er kritisk for hvorvidt intensjonen og målene fra politisk nivå blir etterlevd og nådd. Denne fasen vil måtte løse konflikter i forhold til andre policyer, ressursbruk samt kulturelle forhold. Som eksempel vil en diskurs knyttet til brukermedvirkning kunne være motstridende i forhold til policy knyttet til effektiv ressursbruk eller konsistent saksbehandling. En organisasjon kan møte en ny diskurs på flere måter: avvise den helt, tilpasse den til egen organisasjon og implementere den med nødvendig tilpasning, implementere den på fasade nivå ved at man bevist eller ubevist later som man jobber i tråd med diskursen mens man i realiteten som tidligere.

Når nye ideer eller diskurs treffer en organisasjon kan den møtes med motstand noe som intuitivt blir oppfattet som en negativ reaksjon for å bevare den eksisterende (Sørensen & Aastveit, 2019, ss. 2 ,11). Håndtering av motstand kan påvirke hvordan en eventuell endring blir implementert og hva sluttresultatet faktisk blir, og er ikke i seg selv entydig negativt. Tvert imot kan motstand fungere som helt nødvendige justeringer for at de nye ideene skal blir implementert på en slik måte at resultatet blir positivt. Når de ideer oppfattes som et problem å implementere i organisasjonen slik de foreligger kan man overordnet se tre hoved reaksjoner fra organisasjonen, trekke seg ut, påvirke eller bare akseptere endringen som kommer.

Hvordan for eksempel en organisasjon som NAV har reagert på krav om økt brukermedvirkning vil kunne påvirke om brukermedvirkning faktisk er implementert i praksisen eller bare på et symbolsk nivå. Teori for hvordan diskurser treffer og implementeres i en organisasjon er derfor nyttig for å kunne drøfte hvordan styringssignaler om brukermedvirkning fra departement treffer NAV og NAV IT og hvordan styringssignalene blir videreført og eventuelt implementer i faktisk arbeid med utvikling av de digitale tjenestene.

Kapittel 4 Metode

Oppgavens problemstilling er hvordan ivaretas brukermedvirkningen i prosessen med å digitalisere og automatisere offentlige velferdstjenester, hvor vi også belyser behov for balansering av kriteriene som velferdstjenestenes legitimitet hviler på.

Samfunnsvitenskapelig forskning deles tradisjonelt inn i kvalitativ eller kvantitativ gjennomføring (Bryman, 2016, s. 16). For å få tilgang til ny kunnskap har vi valgt en kvalitativ tilnærming, ut ifra at der kvantitativ strategi handler om å se på ulike fenomener gjennom en analyse av innhentet tall og data, ønsker vi i tillegg å få med dimensjonen som omhandler individenes meninger, tanker og syn. Undersøkelsen gjennomføres derfor som en case studie av hvordan NAV IT utfører brukermedvirkning når tjenestene digitaliseres.

Design

Det er valgt å benytte en case design tilnærming for å undersøke hvordan brukermedvirkning ivaretas når NAV sine velferdstjenester digitaliseres. Andersen (2018, s. 66) skriver at motivasjonen for bruk av case er å forstå og forklare ved å vise til hvordan ting har skjedd. Naturen i case studie er å studere et enkelt tilfelle/utvalg inngående (Bryman, 2016, s. 60) for på den måten b.la. kunne skape forståelse eller ny kunnskap.

Bruk av case design gir mulighet til å se på sammenhengen mellom årsak og virkningsforhold som en forklaring på hva som har skjedd. Andersen (2018, s.61) skriver at casestudier er motivert av interesse knyttet til spesielle saker, hendelser, sosiale grupper eller miljøer. I dette tilfellet er det lett å peke på både pandemien som en spesiell situasjon, og den ekstremt korte utviklingstiden NAV IT hadde til rådighet fra vedtak om leveranse til forventet iverksettelse av de nye digitale tjenester som spesiell. Andersen viser videre også til at casestudier med et beskrivende formål (Andersen S. , 2018, s. 61), bør være interessant og spesielt nok til at det i det minste er interessant for noen. Med det perspektivet mener vi at pandemien har ført til en hendelse som ikke har vært mulig å studere i en normalsituasjon, og at det nå blir gjort vil være av interesse for flere enn oppgaveskriverne.

En casestudie som omhandler brukermedvirkning i utvikling av digitale tjenester kan i utgangspunktet ses på som en typisk case (Bryman, 2016, s. 62), men nettopp det at deler av hendelsen vi studerte har skjedd under spesielle omstendigheter, gjør at casen også får et oppdagende element ved seg (Bryman, 2016, s. 63). Funnene i undersøkelsen vil kunne ha

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

overføringsverdi til hvordan digitalisering av offentlige tjenester generelt kan gjennomføres, og spesielt i når det er behov for raskt å lansere nye digitale tjenester.

Datainnsamling

For å utnytte en av styrkene til en kvalitativ tilnærming ved å “kunne se gjennom øynene til de som blir studert” (Bryman, 2016, s.392), ønsket vi å gjennomføre semistrukturerte intervju av både utviklere av digitale tjenester og brukere av de samme tjenestene, hvor vi kartla hvordan og i hvilken grad brukerinvolvering benyttes i prosessen med å digitalisere og automatisering av noen av NAV sine velferdstjenester. Dette gir oss mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål og deltakerne får mulighet til å utdype sine meninger. Semistrukturerte intervjuer omtales også som samtalebasert dybdeintervju og er en utbredt datainnsamlingsmetode i case studier (Andersen S. , 2018, s. 119). Vi vil dermed få en rikere og dypere data sammenlignet med en ren kvantitativ studie (Bryman, 2016, s. 61).

Det ble utarbeidet en intervjuguide for å belyse problemstillingen hvor «strategi for brukermedvirkning» (NAV, 2018) og årsmelding 2020 for NAV (Arbeid og velferdsdirektoratet, 2021) ble brukt sammen med relevant teori, forskning, rapporter og offentlige dokumenter for å identifisere tema og konkrete sjekkpunkter i intervjuene.

Gjennom vårt nettverk fikk vi tilgang til sentrale personer i NAV IT som satte oss i kontakt med nøkkelpersoner innen utvikling av digitale tjenester. Disse er intervjuet og har videre satt oss i kontakt med andre nøkkelpersoner. Vi har primært hatt tilgang til ressurser som jobber med å digitalisere velferdstjenester innenfor produktområdene arbeid og sykepengen.

I forkant av intervjuene ble tilgjengelig informasjon om NAV IT sin organisering, og strategi for brukermedvirkning i NAV gjennomgått, som sammen med kjennskap til den metodikken NAV IT jobber etter ga tilstrekkelig forkunnskap til å kunne være en aktiv samtalepart i intervjuene og for å kunne stille relevante oppfølgingsspørsmål.

Utvelgelse av informanter

Det ble planlagt for at vi ønsket å intervjuer nøkkelpersoner i forvaltningen av de digitale tjenestene i NAV IT og brukerrepresentanter som de samhandler med. Vi så for oss en seks til syv personer fra NAV IT og to til tre brukerrepresentanter, og at intervjuene skulle påbegynnes i begynnelsen av desember og være fullført til senest utgangen av januar. Utvelgelsen av informanter ble lagt opp etter «snøball» metoden, med en forventning om tilgang til nye nøkkelpersoner som ble identifisert gjennom intervjuene. Vi tok her et utgangspunkt i at den sentrale personen i NAV IT, ut ifra beskrivelsen av vårt behov, kunne gi oss navn på aktuelle informanter, og informantene igjen kunne gi oss aktuelle kandidater til intervju som brukerrepresentanter.

En av oppgaveskriverne har en bekjent som har jobbet i NAV IT, som anbefalte hvem vi burde sende forespørsel til for tillatelse til forskningen og tilgang til informanter.

Den formelle forespørselen, med beskrivelser av ønsket formål ble sendt i begynnelsen av oktober. Vi fikk ikke noe svar på vår forespørsel, og en ny forespørsel ble sendt i begynnelsen av november. Denne fikk vi et positivt svar på, og kontakten ble opprettet til en kontaktperson vi fikk oppgitt.

Den formelle tillatelsen ble gitt, og vi fikk tilgang til noen aktuelle personer som kunne kontaktes og som ville være behjelpelig med å få tak i de rette informantene. Nye forespørsler ble sendt og ny kontakt opprettet.

Fra de nye kontaktene fikk vi til slutt syv navn som vi fikk tillatelse til å kontakte, alle ansatte i NAV IT. Forespørslene med beskrivelser av vårt behov ble sendt til disse personene i overgangen november/desember. Det var litt varierende respons på våre forespørsler, men det ble etter hvert gitt respons fra noen.

Det at det innledningsvis ble gitt en noe «treg» respons fra NAV IT, bør ses i lys av at det sammenfalt med perioden hvor tiltakene i forbindelse med pandemien igjen begynte å påvirke permitterings- og ledighetstallene i samfunnet i negativ retning, noe som førte til at NAV IT igjen var satt i en meget krevende situasjon. Med det som bakteppe, i sammen med at det begynte å nærme seg jul, så konkluderte vi med at det ville være fornuftig å vente med oppstart av intervjuene til januar. Avtalene ble satt opp med oppstart fra første uke i januar, med en ambisjon om gjennomføring av ett intervju i uken med fortløpende transkribering, frem til vi hadde nok kandidater på plass.

Gjennomføring av intervju

Intervjuene ble lagt opp til å være semistrukturerte og ble gjennomført i perioden januar og februar 2022. Spørsmålene i intervjuguiden som omhandlet brukermedvirkning var relativt åpne, samtidig som de ble styrt i et forsøk på å belyse hvordan medvirkningen i utviklingen av de digitale tjenestene var før, under og etter pandemien. Det var også et ønske om å se på hvordan medvirkningen ble utført i praksis og hvilke styringssignaler som omfattet brukermedvirkningen som informantene kjente til.

I løpet av intervjuperiodene opplevde vi at flere av de vi hadde avtalt intervju med ikke møtte, eller utsatte intervjuene på grunn av sykdom, samt at en kandidat skulle slutte og anså det ikke som lenger relevant å bli intervjuet. Dette førte til at vi måtte sende ut nye forespørsler til de som ikke møtte, satte opp nye avtaler for de som måtte avlyse på grunn av sykdom og lage nye avtaler med nye kandidater som vi fikk navn på underveis.

Ved utgangen av februar var det gjennomført fem intervjuer. Det var praktisk mulig å hente ut ytterligere flere navn fra NAV IT til intervju, men vi vurderte at disse problemene mest sannsynlig ville vedvare frem mot frist for innlevering av oppgaven. Samtidig opplevde vi at våre informanter hadde gitt oss klare sammenfallende svar på de ulike temaene vi stilte spørsmål.

Når det gjelder intervjuer av brukerrepresentanter, ble det raskt avklart at det ville bli problematisk å få tilgang til reelle kandidater, altså personer som faktisk bruker tjenestene «nå». Dette henger særlig sammen med hvilke produktområder og team de ulike informantene hadde tilhørighet til, og hvordan de ulike temaene og områdene jobber med brukermedvirkning. De aller færreste var i en posisjon til å kunne gi oss konkrete navn på aktuelle kandidater siden de ikke har kontakt med en fast brukermasse, men heller at denne for de fleste er mer flyktig basert på midlertidige situasjoner som brukeren er i når de trenger å bruke tjenestene. Siden produktteamene stort sett virker å involvere brukere av tjenesten på «ad-hoc» basis ville det være svært utfordrende om ikke umulig å få tak i nåværende eller tidligere brukere som var benyttet inn som referansepersoner i et av produktteamene. Vi konkluderte derfor med at det ikke ville bli aktuelt med intervjuer av personer fra denne gruppen, og oppgavens perspektiv på brukermedvirkning måtte ses på i fra utviklernes side.

Vi har ikke forholdt oss til eller styrt hvilken tilhørighet til produktområder og produktteam våre informanter har hatt. Det kan begrunnes med at NAV IT er en stor organisasjon, og hvordan de er organisert og hvordan de jobber, hadde vi ingen forkunnskaper om. Vårt behov var å få tilgang til personer som jobbet med produktutvikling i førstelinjen og som gjerne hadde deltatt med produktutvikling på en av de nye tjeneste som ble lansert under pandemien. Ut ifra det har vi forholdt oss til de personene som vi fortløpende ble anbefalt fra NAV IT.

Etter at vi begynte å intervju, ble vi litt mer kjent med organiseringen av NAV IT og forskjeller mellom produktområder og team, da forstod vi at vi hadde fått et utvalg som var relativt bredt sammensatt. Informantene representerte både utviklere, designere og støttepersonell fra både førstelinjen og områdelinjen. Alle hadde vært involvert i utviklingene av de nye tjenestene under pandemien, og de representerte ulike områder, både før, under og etter pandemien. Det har gitt oss muligheten til å se sammenhenger i generelle strategiske spørsmål som ikke direkte er knyttet til et team eller områder, samtidig som vi også har sett ulikheter på hvordan det praktisk jobbes med brukermedvirkning, noe som særlig kan knyttes opp mot hvilken brukergruppe som områdene utvikler tjenester for og samhandler med. Imidlertid ble vår siste informant til en viss grad styrt ut i fra en anbefaling fra en av informantene, etter at vi forklarete at vi hadde et behov for å løfte blikket ved et ønske om å snakke med noen som representerte et overordnet nivå, slik at vi både kunne få en litt større forståelse av organiseringen i NAV IT, sjekke ut noen spørsmål vedrørende strategisk planverk og styringssignaler som ligger i bunn for virksomheten.

Intervjuguiden ble utformet i god tid før intervjuene ble påstartet. Den ble i praksis ikke fulgt slavisk, da informantene var svært verbalt sterke og informative. Det førte til at ved åpne spørsmål ble både oppfølgingsspørsmål og ulike temaer i stor grad besvart fortløpende. Det førte til at vi styrte intervjuet ved å krysse ut hva som eventuelt manglet, og stilte spørsmål som ville fange det opp. Vi merket også at jo lenger vi kom ut i rekken med kandidater, ble intervjuene mer «løse» i strukturen. Det kan forklares med at vi både fikk mer forståelse av hva og hvordan de jobbet, og ble derfor mer presise oppfølgingsspørsmålene for interessant tematikk. Samtidig klarte vi å opprettholde den røde tråden, slik at vi unngikk å gå ut av formålet med intervjuguiden, til tross for at det kom opp mange interessante temaer som alene var verdt videre oppfølging.

Intervjuene ble fortløpende transkribert og analysert, og var ferdige før neste kandidat ble intervjuet. Analysen besto av at innholdet av intervjuene ble tematisert i et eget dokument.

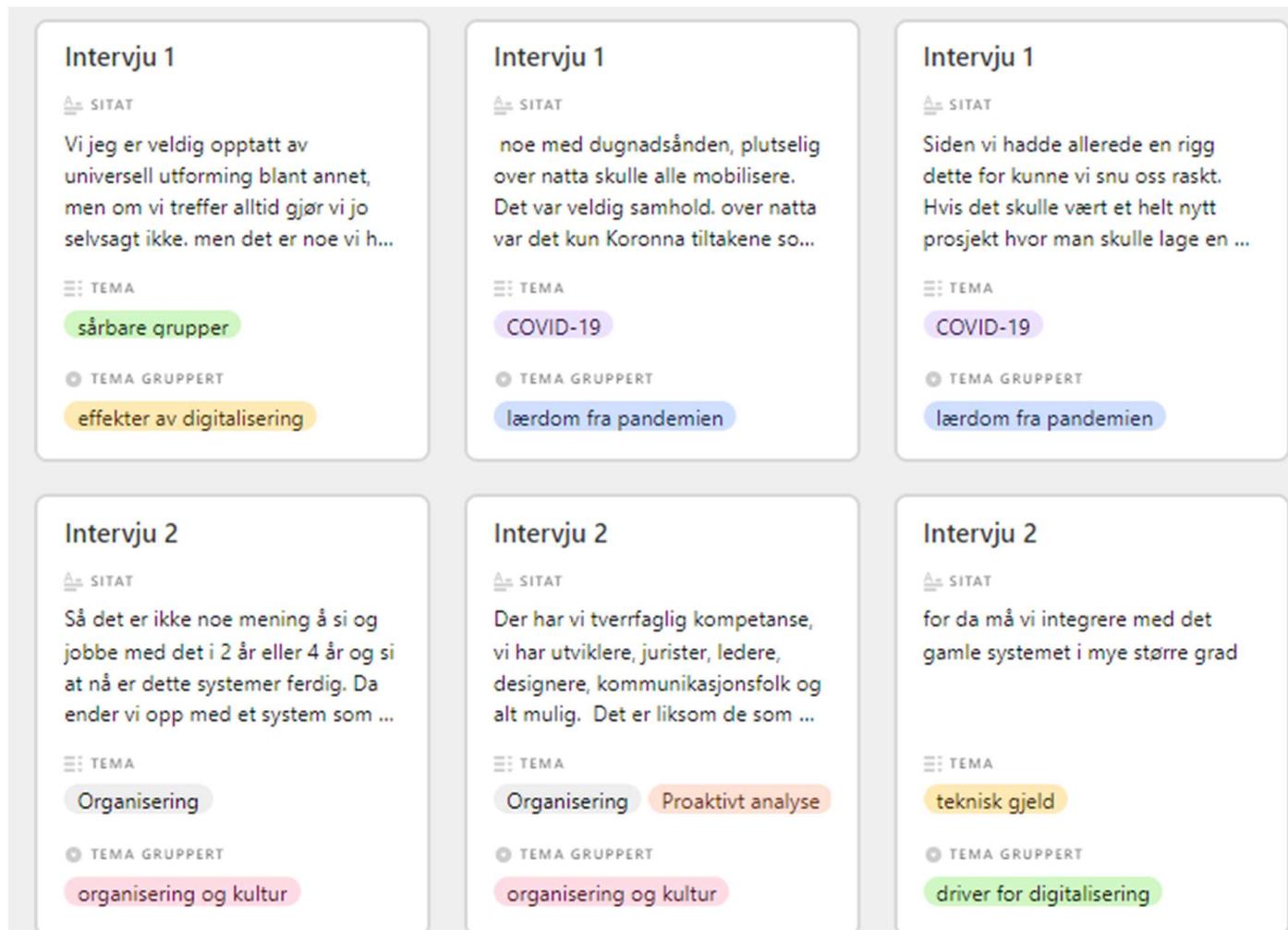
Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

Det ga oss muligheten til relativt raskt se hvilke retninger/perspektiver som utpekte seg, og innholdet var klart for videre og dypere bearbeidelse etter at intervjuene var fullført.

Analysestrategi

Intervjuene er gjennomført som videosamtaler på teams som det er gjort lydopptak av og disse opptakene er i ettertid transkribert og analysert. Analyse av intervju er gjennomført med et tolkende perspektiv koblet mot informasjon fra redegjørelsen og relevant teori. En tematisk analyse (Bryman, 2016, s. 584) ble gjennomført på de transkriberte intervjuene slik at sitat ble først knyttet til et eller flere tema. Tema fra første analyse ble så aggregert til større områder basert på en ytterligere tolkning av funnet. Til slutt ble grupperingen aggregert til et hovedtema som har danner grunnlag for utskriving av funn.

Analysen startet derfor med 18 mulige tema, disse ble igjen grupper inn i 9 grupperinger som til slutt danner grunnlaget for 5 aggregerte tema funnene sentrerer rundt.



Figur 8:: Eksempel på hvordan funn er gruppert mot tema

Når funn ble gruppert og deretter aggregert til hovedtema ble dette basert på i tolkning av innhold og kontekst i funnet og ikke på en regelbasert aggregering hvor alle tema ble plassert i en bestemt gruppe og alle grupperinger ble plassert i et bestemt hovedtema, Vedlegg 4 viser hvordan tema ble gruppert og aggregert basert på denne tilnærmingen.

Validitet og reliabilitet

Som case studie er intern validiteten høy og funnene vil i stor grad kunne antas å være riktige for enheten som er undersøkt (NAV IT). Dette er et av hovedargumentene for å velge case studie som metode (Andersen S. , 2018, s. 156). Gjennom intervju med bruk av video gis tilgang til stor datarikdom gjennom verbal og ikke verbal kommunikasjon som gjennom den semistrukturert formen gir anledning til å få utdypende informasjon gjennom intervjuet. Siden vi har intervjuet de i NAV IT som jobber med problemstillingen som undersøkes og som da skal beskrive sin egen rolle i dette kan svarene vi får være litt pyntet på («self report problemet»), men gjennom intervjuene har vi opplevd at informantene har vært ærlige om

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

også svakheter og forbedringspotensial i løsninger og hvordan de jobber. Funnene i undersøkelsen antas derfor å være representative for de produktteam som er intervjuet.

Ekstern validitet med overføringsverdi til andre lignende case - statlige etater som leverer helse- og velferdstjenester til innbyggere i Norge er til stede, da de er underlagt de samme overordnede styringsdokumenter og legitimitetskrav som NAV og skal levere tjenester til samme geografisk befolkningsgruppe (Norge). For en del tjenester antas det å være direkte overlapp på brukere gjennom at brukere av NAV sine tjenester også er brukere av andre offentlige helse og velferdstjenester. Sentrale forhold i undersøkelsen som kan variere, eller variable (Bryman, 2016, s. 42) vil kunne ha påvirkning på ekstern validitet. Den faktiske brukeren av de forskjellige velferdstjenestene vil gi forskjellige muligheter for brukermedvirkning og funn relatert til hvordan brukermedvirkning faktisk ivaretas vil derfor ha varierende ekstern validitet mot andre offentlige velferdstjenester.

Reliabilitet, altså hvorvidt undersøkelsen kan gjentas og få de samme resultatene (Bryman, 2016, s. 41), vil kunne være en utfordring med case studier generelt. Siden intervjuobjektene er medlemmer av mer eller mindre faste team er sannsynligheten høy for å få de samme resultatene hvis undersøkelsen gjennomføres på nytt uten at det har gått for lang tid mellom undersøkelsene. De funn som er relatert til det spesielle under pandemien vil naturlig nok ikke kunne gjenskapes for en annen periode enn nettopp når pandemien varte. Høy grad av konsistens i funnene styrker sannsynligheten for at undersøkelsen har relativt høy reliabilitet innenfor et rimelig tidsvindu.

Etikk og personvern

I arbeidet med oppgaven har hovedprinsippene om ikke skade andre, informert samtykke, respektere privatliv og ikke lure involverte personer vært styrende for arbeidet (Bryman, 2016, s. 121)

- Ikke skade andre: oppgaven gjennomføres for å studere hvordan brukermedvirkning ivaretas i digitaliseringen av velferdstjenester for å lære hva som fungerer slik at det kan overføres til andre offentlige etater og for å identifisere eventuelle forbedringer slik at brukere av tjenestene sikres bedre tjenester.
- Informert samtykke: alle som er intervjuet er blitt forelagt informasjon om tema for undersøkelsen og har samtykket i intervjuene og bruk av data.
- Respektere privatliv: Ved at kun profesjonelle aktører fra NAV IT er intervjuet i forhold til den rollen de har i utførelsen av sitt arbeide og sentrale brukerrepresentanter

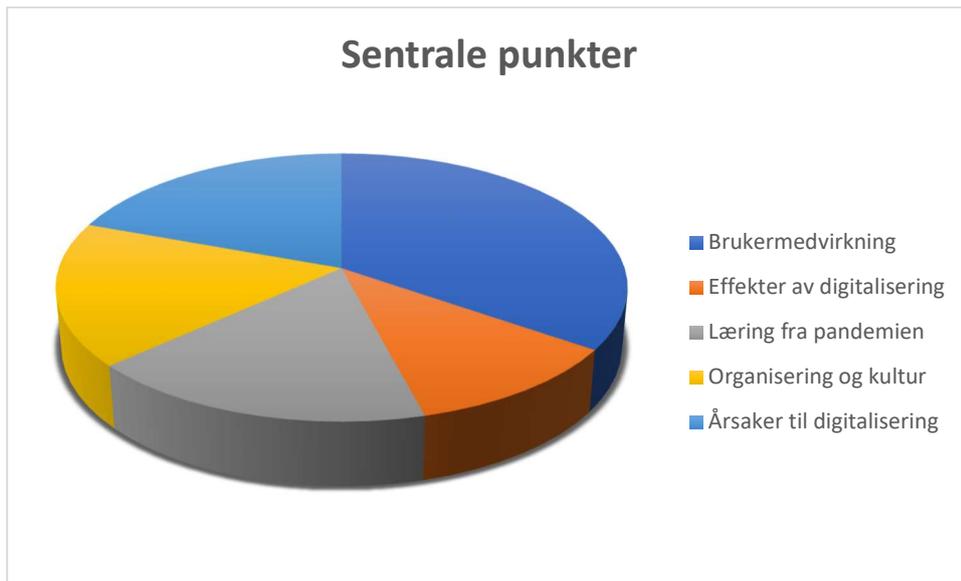
er intervjuet som rollen brukerrepresentant har ikke spørsmål eller tema vært knyttet til private forhold for noen av de som er intervjuet.

- Ikke lure andre: informasjon gitt i forkant av intervjuene har vært transparent i forhold til målsetningen med oppgaven og hvordan data vil brukes videre.
- Alle opptak av intervjuene har blitt slettet fortløpende etter at de er transkribert.

Undersøkelsen er gjennomført av to studenter som begge jobber innen offentlig forvaltning, hvor av den ene jobber i NAV og den andre jobber med utvikling av digitale tjenester for medisinsk nødmeldetjeneste. Undersøkelsen er derfor gjennomført av noen med kjennskap både til den organisasjon som er objekt i case studien, og til metodikk for utvikling av digitale tjenester. Intervjuobjektene er ikke kjent fra før av de som gjennomførte intervjuene og det er ikke undersøkt områder noen av studentene er involvert i.

Kapittel 5 Funn

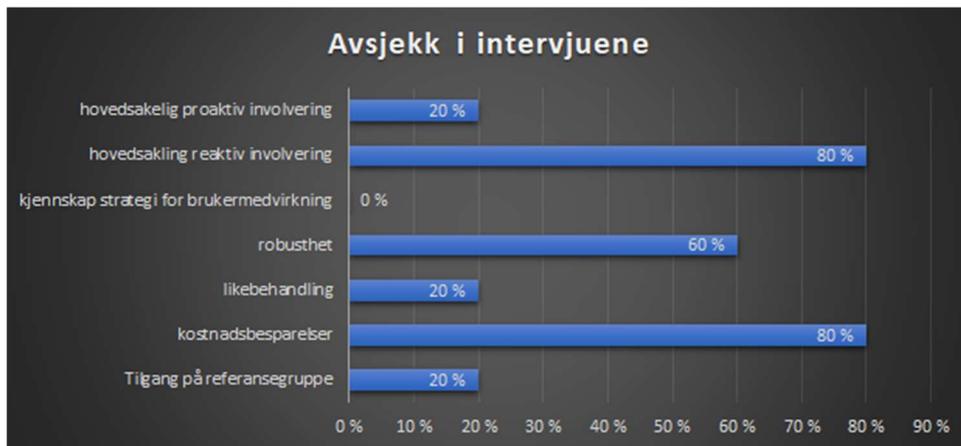
Gjennom intervjuene fikk vi innsikt i flere temaer relatert til hvordan brukermedvirkningen ivaretas når de tjenestene digitaliseres og automatiseres i NAV. Gjennom tematisk analyse av intervjuene med påfølgende aggregering, nærmere beskrevet under «metode» har vi “funn” innen følgende tema:



Figur 9: Sentrale punkter fra intervjuene

I tillegg til brukermedvirkning som naturlig nok fikk mye oppmerksomhet i intervjuene ble også begrunnelser for at tjenestene digitaliseres, hvordan organisering og kultur virker inn på brukermedvirkning i digitaliseringen, hvilke effekter digitaliseringen har eller kan medføre (positive og negative) samt hva man har lært av arbeidet med i å lage digitale tjenester under pandemien naturlige tema gjennom intervjuene.

Selv om intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju hvor samtalen i stor grad ble styrt av det den som ble intervjuet fortalte, ble intervjuguden fulgt og de sentrale punktene vi ønsket å svar på er sammenstilt i figuren under.



Figur 10: Fordeling av sentrale punkter som ble sjekket gjennom intervjuene

Begrunnelser for digitalisering

Gjennom intervjuene kommer det frem at begrunnelse for å digitalisere NAV sine tjenester i all hovedsak er for å effektivisere forvaltningen samt å skifte ut gamle IT systemer. En av informantene sier: *«det er vel for at man skal tjene penger eller spare penger som er hovedmotivasjonen»*, og flere av de andre informantene beskriver det samme med andre ord.

Samtlige som er intervjuet virker å ha en indre motivasjon for å lage gode løsninger for NAV sine brukere ved at det uttales at det viktig for dem å lage tjenester som gir mening for brukerne, men de er samtidig klare på at de opplever at det å gjøre det enklere for NAV sine brukere ikke nødvendigvis er den primære årsaken for digitaliseringen av tjenestene, beskrevet av en informantene som: *«Det er litt trist, men jeg mener egentlig det er sant at det ikke er brukerbehovene som egentlig styrer det»*. Finansieringen av IT satsningene er forankret i mer effektiv forvaltning eller behovet for å skifte ut etatens gamle IT systemer som ikke lenger er levedyktige eller mulig å tilpasse endret regelverk og/eller brukerbehov, underbygget ved følgende uttales fra en annen av informantene: *«jeg vil si effektivisering, man kan jo ta P4 pengene for eksempel»*, på spørsmål om hvordan arbeidet med digitaliseringen finansieres.

Omfanget av hva som skal digitaliseres virker å besluttes uten brukerinvolvering, det forklares av en av informantene som: *“deler av hva som skal digitaliseres styres ikke av brukerne i det hele tatt, men det styres av at vi har gamle og dårlige it systemer, eller gamle folk som jobber med dem som blir pensjonister”* Denne uttalelsen viser til at eksisterende systemer er gamle og med utdatert teknologi, og at de som sin tid utviklet dem ikke lenger jobber i NAV IT, og at det til sammen blir en viktig påvirkningsfaktor i valgene av hva som skal digitaliseres. I

intervjuene kommer det videre frem argumenter om at utskifting av utdaterte IT systemer indirekte også gjøres for å lage bedre og mer sammenhengende tjenester for brukere. En del av de gamle systemene er så fastlåst at de faktisk blir et hinder for å innføre endringer i regelverk og praksis, beskrevet av informantene som: *«Infotrygd er så stort at politikerne får ikke gjort det de vil, NAV har sagt nei de siste 10 årene og arena er et kjempestort sikkerhetshull. Riksrevisjonen har et eget kapittel om arena hvert år»*

Effekter av digitalisering

I intervjuene pekes det på en mulighet for at når man jobber kontinuerlig med utvikling av de digitale tjenestene med god brukerinvolvering, hvor det etableres en kobling helt fra bruker til regelverket, så kan digitalisering bidra til at regelverk, tolkning av regelverk samt levering av tjenestene også ha en kontinuerlig utvikling. En slik sammenheng trekkes frem av informantene som viktig: *«Det er kjempeviktig at vi har et godt samarbeide for at vi skal kunne se helheten. Vi får ikke den innsikten av oss selv».*

Informantene argumenterer for at utvikling av regelverk og digitale tjenester må henge sammen og utvikles sammen i takt, og viser til at dette ikke er noe de kan gjøre alene. En informant sier etter erfaringer fra utvikling av en tjeneste under pandemien: *"Vi lærte at det var kjempenyttig at vi kunne ha så tett kobling til departementet, at de så enkelt kunne endre på regelverket så vi fikk en løsning som passet regelverket."*

Informantene viser til at digitalisering av velferdstjenester kan åpne for automatiserte velferdstjenester hvis NAV IT kan dra nytte av informasjon det offentlige har om brukeren. En av informantene forklarte: *"staten merker at du mistet jobben og du får beskjed om at du kan få dagpenger, disse kravene stilles til deg, du må svare ja eller nei."* I denne uttalelsen vises det til en samhandling mellom nasjonale dataregisteret hvor faktainformasjon deles, kan føre til en effektivisering av søknadsprosesser, ved at automatisk innhentet informasjon ikke bare fører til at søker ikke trenger å fylle inn informasjonen selv, men at søknaden også automatisk blir behandlet basert på innhentet informasjon.

Organisering og kultur

Få av informantene gir uttrykk for at de konkret kjenner til NAV sin overordnede strategi for brukermedvirkning. Noen er tydelige på at de ikke kjenner til den, mens andre er litt mer vage ved at de viser til at brukermedvirkningen er en så integrert del av den jobben de gjør i NAV, og derfor mener at de kjenner til strategien, uten at de dermed kan hevde at de har sett den. De

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

er dermed åpne for at det er andre faktorer som er grunnene til at de kan si at de kjenner til strategien. Det er også vanskelig for noen av informantene å konkret vise til hvilke lokale styringssignaler som sier noe om brukermedvirkning eller i hvilket planverk det er beskrevet. Samtidig ser det ut til at en tilhørighet lenger opp i organisasjonens hierarki, fører til en bedre kjennskap til overordnede styringssignaler og lokalt planverk som omhandler brukermedvirkning.

Selv om det overordnede styringssignalet og strategi for brukermedvirkning ikke virker å være kjent nede i produktteamene, stiller NAV-IT sine ambisjoner for perioden 2021 - 2024 tydelige forventinger til at man må forstå brukerbehovene godt: *«Vi kjenner brukernes behov og opplevelser, og legger dette til grunn i vår tjenesteutvikling»*. Ambisjonsdokumentet kobler NAVs hovedmål mot de operative målene for NAV IT og er sånn sett også koblingen mot det overordnede styringssignalet.

Selv om få eller ingen av informantene konkret kjenner til eller har sett NAV sin overordnede strategi for brukermedvirkning, og ikke alle nødvendigvis heller har sett det beskrevet i et internt styringsdokument, er samtlige informanter veldig tydelig på at brukermedvirkning ikke bare gjennomføres i praksis, men de viser også en betydelig kunnskap om tematikken. En av informantene uttalte at *«Kan ikke få understreket nok hvor viktig brukermedvirkning er, og jeg er veldig glad for at er den veien det går.»* I praksis så utføres det fortløpende og tett brukermedvirkning i alle teamene/områdene som informantene jobbet i, og det opplyses i tillegg til om at involveringen av brukere ved utvikling av digitale tjenester har økt merkbart de seneste årene. På spørsmål om brukermedvirkningen har blitt bedre så svarte en av informantene: *«mye bedre. Alle sier vi ligger på en helt annen skala nå»*.

Gjennom intervjuene fremstår alle informantene genuint opptatt av å lage gode løsninger for NAV sine brukere. Selv om NAV sin strategi for brukermedvirkning ikke virker å være kjent blant de produktteam vi har snakket, *«Hvis dette er et dokument så har jeg ikke lest det»*, eller *«det er vel ikke noe jeg forholder meg til i hverdagen»* var vanlige svar på om denne er kjent. En produktsentrisk organisering med produktteam og bruk av smidig metodikk gjør allikevel at det er høyt fokus på brukerinvolvering i teamene i den daglige utøvelsen., *«vi skal skape en verdi for sluttbrukeren»*, er en uttalelse fra en av informantene som underbygger det. Siden produktteamene er autonome, er det også slik vi oppfatter det i ganske stor grad opp til produktteamet hvordan de løser oppgavene sine, også hvordan man sikrer brukermedvirkning, som beskrives av informantene som : *«Teamene har nå ansvaret selv, det er den største endringen»*.

Det ser ut til at deler av denne endringen av praksis kan tilskrives organisering og arbeidsmetodikk. Etter at NAV IT ble organiserte i produktområder og team, fremstår teamene autonome og har således også overtatt et helhetlig ansvar for utviklingen av tjenesten. Det innebærer at det er teamet/området selv som er ansvarlig for å definere behovet når en tjeneste skal utvikles, noe som ikke er mulig å utføre uten å snakke med og kjenne brukeren. En av informantene viste her til at: *«det er deres ansvar å finne ut av hva som egentlig er behovet»*, mens en annen beskriver det som: *«Det er det som styrer mye av hvordan vi legger opp tjenestene og det digitale arbeidet»*

I intervjuene fikk vi flere eksempler på hvordan velferdstjenestene kan automatiseres for å gjøre det enklere for brukerne samt gi mer likeverdig behandling ved at ytelser igangsettes automatisk, som sammen med klart uttrykte holdninger om viktigheten av å forstå brukeren viser en genuin interesse for å gjøre det enklere for NAV sine brukere gjennom digitaliseringen.

Brukermedvirkning i praksis

Hvordan brukermedvirkningen blir utført i praksis, varierer fra hvilke produktområder/team informantene jobber i. Det er imidlertid i liten grad mulig å se spor av «tradisjonell» brukermedvirkning tilsvarende det lokale NAV kontorer gjennomfører, med kvartalsvis møter med et sammensatt og et representativt brukerutvalg. En av informantene beskriver NAV IT sin tilnærming til brukermedvirkning som *«jeg tenker at brukermedvirkningen er annerledes enn vanlig»*.

Det som avviker fra det som informanten beskriver som «vanlig» er at brukermedvirkningen i produktteamene i hovedsak er innrettet mot det å få testet løsningene, fortløpende og i etterkant av at tjenester blir utviklet. Informantene viser til at testinger gjerne er knyttet opp imot hypoteser, hvor utgangspunktet er at løsningen skal gi en verdi for bruker. For å forstå hva brukernes behov er, må teamene hele tiden være innforstått med og kjenne brukerne som de utvikler tjenester for. Denne annerledesheten som informantene snakker om, kan tolkes som at den består av en brukertilnærming som kan beskrives som reaktiv, mens den «normale» tilnærmingen kan beskrives som proaktiv. For noen av de løsningene informantene representerte, så vi at hovedvekten av brukermedvirkning er rettet inn mot testing av løsninger, det vil si etter at selve løsningen er utviklet, men det var også informanter som representerte team hvor det var en tydelig proaktiv tilnærming, hvor brukeren hadde en mer aktiv rolle i selve utviklingen av tjenesten, før den ble lansert.

En av informantene viste til at en av suksessfaktorene var at brukermedvirkningene noen ganger var noe begrenset, spesielt for grupper som klarer seg selv, og at en reaktiv tilnærming blir riktig. *«man trenger ikke å lage systemer som krever store søknadsprosesser for noe du har krav på, for vi har digitale systemer som henter den informasjonen vi trenger å vite. Det vi strengt tatt kun trenger å vite er om du er villig til å ta på deg de kravene loven stiller til at du kan motta dagpenger»*

Tilgang til brukere

Det ble av informantene vist til at tilgangen til brukere som mottar ytelser, ofte eller i stor grad blir rekruttert gjennom veiledere fra lokale NAV kontorer som er en del av et produktteam når de utvikler en ny løsning. Tilgangen er dermed noe avhengig ut ifra hvilken ytelse det gjelder, og hvilke kontakter veilederen har til brukere som eventuelt er positive til å bidra. I tillegg fremkommer det at ved denne formen for rekruttering så blir brukere nøye plukket ut, for å treffe behovet til teamet, som igjen kan reduserer tilgangen til nok brukere. Det betyr at det i praksis er vanskelig å få tilgangen til nok og relevante brukere for å få testet ut løsninger. En av informantene sier at *«det har tradisjonelt vært veldig vanskelig å få tak i brukere som er i den situasjonen man jobber med, og rekruttere folk som det gir mening å snakke med»*, mens en annen informant viste til at *«det jeg ønsker meg er en pool av brukere som vi kunne tatt opp telefonen og ringt til hver gang vi har behov for å teste ut noe nytt»*. Det uttales også at det er krevende med denne formen for brukermedvirkning relatert til bruk av tid og ressurser. En av informanten viste her til *«Vi er veldig klar over at vi skulle hatt flere og hyppigere direktesamtaler med brukere, men det er så krevende å få til at, at vi ikke har fokusert mye på det fordi det tar mye av tiden og fokuset vårt»*. Det eksisterer også noen etiske og byråkratiske utfordringer ved at det kreves nye samtykker ved hver samtale som gjennomføres med en bruker, noe som oppleves som en begrensning og lite smidig, og beskrives av en informant som *«det blir litt dørstokkmil akkurat der og da»* og *«selv om vi har snakket med brukeren fire ganger før, så må vi også sende samtykkeerklæringen for femte gang»*.

Men dette gjelder ikke for alle områdene. Et område som jobber med arbeidsgivere, informerte om at de hadde en relativt stabil gruppe med brukere som de fortløpende har tilgang til, ikke bare for å teste ut løsninger, men som også tas med på råd under selve designprosessen, det vil i praksis si før brukertesting begynner. De har også tilgang til et omfattende kartleggingsarbeid som var gjort i tidligere prosjekter gjennom innsiktsarbeider- og intervjuer av arbeidsgivere, som blir benyttet i utviklingsprosessene. Arbeidsgivere jobber

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

ofte på systemer som på en aller annen måte «samvirker» med NAV sine løsninger, og i tillegg har særlige interesser som økonomiske og effektive gevinster å hente på deltakelse, noe som fører til at det både er enkelt og praktisk for NAV å få tilgangen til arbeidsgivere som brukergruppe. En av informantene viste her til at *«De aller fleste har vært veldig positive til å kunne være med fra begynnelsen frem til å se hvordan det blir til slutt. Vi har også ganske god kontakt med mange gjennom flere iterasjoner»* og *«Arbeidsgivere er kjempeenkle å kontakte, og de stiller opp, selv om de ikke har tid»*.

Flere av informantene fortalte at det sannsynligvis er enklere å få tilgang til brukere som ble representert av arbeidsgivere, enn brukere som mottar ytelser som for eksempel sykepenger, AAP eller dagpenger. Det kan illustreres med et eksempel hvor en av informantene viser til at ved utviklingen av en tjeneste hvor både arbeidsgivere og ytelsesmottakere er i samme løsning, så beskriver informanten *«Her ser vi at vi ikke har brukertestet brukerbiten av det i det hele tatt, fordi det er så vanskelig å få tak i brukeren (ytelsesmottakeren)»*.

Det er tilsynelatende en variasjon i medvirkningen som blir påvirket av hvem som er brukeren, hvilke digitale tjenester det gjelder og kompleksiteten i løsningen.

Erfaringer fra pandemien

De nye tjenestene som NAV IT utviklet etter bestillingen fra regjering og Stortinget førte til en helt annen utviklingstakt sammenlignet med en ordinær prosess. Til tross for kort tid til rådighet, sier informantene at de løsningene de deltok i utviklingen av, på en eller annen måte ivaretok brukermedvirkningen i praktisk utøvelse. Samtidig var det igjen forskjeller på hvilke typer løsninger de ulike teamene jobbet med.

Forskuddsløsningen som ble etablert på bare noen dager, ble brukertestet før den ble sluppet. Her var kreativiteten stor, og bekjente og familie av utviklerne, som var blitt permitterte, ble hentet inn for å teste løsningen. Løsningen ble også forbedret etter disse testene. En av informantene fremhevet også det at de var godt tverrfaglig satt sammen i teamet som en av de viktige faktorene til at de klarte å utvikle løsningen på så kort tid. For løsninger som var rettet mot arbeidsgivere, ble gruppen som representerte dem, konsulert annenhver dag for testing og informasjonsinnhenting både frem til og i etterkant av at løsningen ble satt i produksjon. En av informantene sier at de lærte veldig mye av denne formen for brukermedvirkning, og at hyppigheten av kontakten er forsøkt videreført i etterkant av pandemien.

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

Samtidig er det informanter som beskriver at de ikke opplever noen endring fra før og etter pandemien, men det gjelder de teamene som enten ikke hadde så mye brukerkontakt i utgangspunktet eller teamene som beskriver at det er utfordrende med tilgangen til brukere.

En annen erfaringen i forbindelse med utviklingen av de nye tjenestene under pandemien som fremheves av informantene, omhandlet sammensetningen av teamene og tilgangen til juridisk kompetanse, ved at jurister var nært på eller en del av teamene. Dette fremheves som en av de viktigste årsakene til at de var i en posisjon til å kunne utvikle nye tjenester på relativt kort tid. En av informantene viser først til hvordan det var /er utenfor pandemitiden: *«jurister er det manko på, så de har vi etterspurt, men de har aldri kommet inn i teamene, og det er veldig synd»*. Juristenes deltakelse førte til at teamene ble tilført personer med beslutningsmyndighet vedrørende regelverk. En annen informant viser til og beskriver fordelene med tilgangen til jurister og erfaringen med det under pandemien: *«For eksempel at du har jurister som kan ta avgjørelser eller som har myndighet til å styre teamene litt, til å si ja og nei i forhold til regelverksutfordringer vi kommer opp i»*. Ved at tilgangen på denne type kompetanse ble teamene tidligere enn normalt gjort oppmerksom på eventuelle juridiske utfordringer som måtte løses, og reduserte dermed utviklingstakten. Tilgangen til juridisk kompetanse ses også i sammenheng med at det var en tettere kobling til departementet, noe som var en fordel ved behov for endringer i regelverket, som også påvirket utviklingstempoet. Ifølge en av informantene foregår dette til vanlig trinnvis, og kan oppleves som begrensende. En av informantene sier: *«Men der er vi ikke når det gjelder alle løsningene vi lager nå, det er masse regelverksutvikling som burde vært gjort, og som må gjøres for å automatisere og forenkle»*, mens en annen sier: *«Tidvis må man jobbe seg rundt tematikker som handler om juridiske saker, og tidvis stopper det opp og man kommer ikke videre med samtalene»*.

Samtidig uttrykte flere av informantene at det var tydelige styringssignaler som sa at det var greit at kvaliteten på tjenestene ikke var forventet å være på samme nivå som ved normale prosesser. Det baseres på en forventning fra overordnet nivå om at det var viktigere å få lansert løsningene fort for å kunne sikre inntekter, istedenfor at det skulle være en normal prosess med ulike kvalitetssjekker, som er tidkrevende. Dette førte til at det ble begrenset med tid til brukerinvolvering i utviklingsprosessen for noen av teamene informantene jobbet i, så involveringen ble i hovedsak sentrert mot testinger av løsningene i etterkant, som i praksis betyr monitorering, testing og utbedring av løsningene. Hvordan tidsbegrensingen opplevdes i praktisk utøvelse for teamene relatert til brukermedvirkning, illustreres godt av en av informantene: *«i dag er det mye mer brukerinvolvering på forhånd, ved at man bruker*

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

brukerne til å finne ut av om problemet er verdt og løse, mens under pandemien ble det mer, skjønner dere hva vi har lagd?»

Funnene viser at NAV IT har høyt fokus på brukermedvirkning og måten man jobber på når man utvikler og forbedrer de digitale tjenestene gir gode muligheter for å involvere de brukere som er aktuelle brukere av tjenesten når tjenesten utvikles eller forbedres. Funnene viser også at det finnes et potensial til raskere og brukerdrevet utvikling av fagområdet for velferdstjenestene hvis utvikling av fag og juridisk kompetanse koples tett mot teamene som jobber med utvikling av de digitale tjenestene.

Kapittel 6 Drøfting

I drøftingen vil vi se funn fra intervjuene opp mot relevant teori og annen bakgrunnsinformasjon for å svare ut hvordan ivaretas brukermedvirkning når velferdstjenester digitaliseres. Brukermedvirkning kan kobles mot legitimitetskriteriene for velferdstjenester og i drøftingen vil også opprettholdelse av nødvendig balanse i legitimitetskriteriene for velferdstjenester (Vabø, 2014, ss. 20-22) når de digitaliseres bli drøftet.

Drivere for og effekter av digitaliseringen

Basert på intervjuene ser vi at økonomisk effektivisering direkte gjennom å redusere bruken av saksbehandlere i saksbehandling og indirekte gjennom å modernisere IT systemer og teknisk plattform er viktige drivere for at NAV digitaliserer velferdstjenester. Rapporten fra Sintef (SINTEF Digital, 2020, s. 23) problematiserer tolkningen av digitalt førstevalg slik det er nedfelt i den norske regjeringens mål og forventning om digitalisering av offentlige tjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Digitaliseringsdirektoratet (Difi) skriver at digitalt førstevalg "innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne.", Det kan se ut som om hovedfokuset med digitalisering av offentlige tjenester er koblet mot effektivisering, og funnene våre støtter at så også er tilfelle i NAV. Digitale tjenester vil ha potensiale for at brukerne selv i større grad settes i stand til å styre egen hverdag gjennom at de selv kan velge når og hvor de ønsker å ha «kommunisere» med forvaltningen, noe som i tillegg til effektivisering kan gi økt fleksibilitet for brukerne av velferdstjenestene. Rapporten fra Sintef (SINTEF Digital, 2020, s. 23) trekker videre frem at sårbare grupper som har utfordringer som kan påvirke deres evne eller mulighet til å ta i bruk digitale løsninger på lik linje med resten av befolkningen på denne måten kan bli skadelidende. Dette står i motsetning til intensjonen om å styrke brukeren i møte med forvaltningen gjennom brukermedvirkning (Askheim O. P., 2007).

Digitaliseringen basert på et forbrukerperspektiv hvor digitale tjenester skal gjøre hverdagen lettere for den enkelte med overgangen til selvbetjeningsløsninger innebærer i mange tilfeller at tjenester som tidligere var av type 3 med interaksjon slik det er beskrevet i redegjørelsen, blir endret til type 2, altså uten interaksjon med saksbehandler (SINTEF Digital, 2020, s. 16). Faglig tjenesteyting i form av rådgivning og veiledning flyttes samtidig over til å være individuell informasjonsinnhenting, selvadministrering og selvbetjening. Sårbare grupper kan fortsatt ha behov for faglig tjenesteyting for å få de samme ytelsene og tiltakene som de som

mestrer selvbetjening. Denne bistanden ytes ofte av andre, gjerne sosialarbeidere. For NAV kan dette bety at når enkelte tjenester er flyttet fra type 3 til type 2 så ligger det en forventning i at det også medfører at brukeren hjelper seg selv. Flere av produktteamene måler hvor i bruken av de digitale tjenestene at brukere har en tendens til å stoppe opp for å bruke dette til forbedringsarbeid. I den grad sårbare grupper må innhente bistand til å kunne bruke selvbetjeningsløsningene flyttes denne bistanden over på mer tilfeldige hjelpere, noe som kan bidra til redusert faglig veiledning for brukeren og en kunstig samfunnsøkonomisk effektivisering.

Hva som skal digitaliseres, er som vi erfarte gjennom intervjuene, besluttet før brukere involveres. Selv om vi ikke har avdekket konkrete eksempler så kan det være en fare for at man digitaliserer tjenester på en hensiktsmessig måte, men kanskje ikke at man digitaliserer de tjenestene brukeren vil synes er mest hensiktsmessig blir digitalisert. Det kan også være en fare for at fokus på alternative leveranseformer enn i digitale kanaler reduseres, noe som kan forverre situasjonen til utsatte grupper som ikke har nødvendige forutsetninger eller tilgang på nødvendig bistand til å bruke de digitale tjenestene. Hvis digitaliseringen primært skjer for å kunne levere tjenestene mer effektiv risikerer vi at den nødvendige balansen i legitimitetsgrunnlaget for velferdstjenestene endres på bekostning av forutsigbarhet/åpenhet og/eller fleksibilitet/responsivitet (Vabø, 2014, ss. 20-22).

Datamaterialet viser at utskiftingen av gamle IT systemer er en viktig driver for digitaliseringen og at nye og mer moderne IT systemer vil kunne gjøre det mulig å imøtekomme brukerbehov bedre og vil kunne understøtte fleksibilitet i form av høy endringstakt. Basert på funn fra intervjuene er det derimot ikke mulig å konkludere med om denne økte fleksibiliteten med mer moderne IT systemer er en driver for utskiftingen eller en “bonus” av å få mer moderne IT systemer for å kunne levere tjenestene mer effektivt.

Digitalisering av velferdstjenester innebærer at regler og logikk som er nødvendig for å beslutte og eventuelt levere tjenestene legges inn i IT systemer. Det innebærer videre at fleksibilitet og endringstakt i regelverk og praksis i forvaltningen blir avhengige av hvor fleksible og endringsdyktige IT systemene i seg selv er samt evnen organisasjonen har til å forvalte disse. Digitalisering kan redusere endringsdyktigheten til forvaltningen selv om digitalisering ofte representerer en effektivisering av den enkelte tjenesteleveransen, som en av informantene sa det: *“Hvis ingen jobber kontinuerlig med vedlikehold av software, så blir det vanskeligere og vanskeligere å gjennomføre endringer”*.

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

En digitalisering drevet av behov for effektivisering kan gi en kortsiktig gevinst, men hvis dette i neste omgang reduserer fleksibilitet og endringsevne som gjør at tjenestene ikke er tilpasset samfunnets behov kan dette utgjøre en fare for at legitimiteten til NAVs velferdstjenester reduseres. Dette vil ha overføringsverdi til digitalisering av alle offentlige velferdstjenester, både i hvordan IT systemene i utgangspunktet skal bygges og hvordan teknisk og funksjonell forvaltning av IT systemene sikres.

Gjennom intervjuene finner vi eksempler på at det gjennom aktiv brukermedvirkning i arbeidet med å digitalisere tjenestene er skapt innsikt som har blitt benyttet til å endre fag eller regelverk. Dette kan sees som samproduksjon som sikrer at regelverk, fag og digitale tjenester endres slik at det henger sammen og er tilpasset de behov brukeren (Askheim O. P., 2007). En slik tverrfaglig og brukerorientert tilpasning av velferdstjenestene vil kunne bidra til å styrke legitimiteten til velferdstjenestene samt bidra til mer sammenhengende tjenester for brukerne. Direktoratet for forvaltning og IKT (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019, s. 4) trekker frem at høy opplevd legitimitet (tillitt) til forvaltningen vil være en forutsetning for å kunne ha effektive velferdstjenester bl.a. fordi man kan unngå å innføre omfattende kontrollmekanismer. Vi har derfor paradokset at digitalisering med for stort fokus på å effektivisere potensielt kan redusere legitimiteten til velferdstjenesten som i neste omgang faktisk vil medføre redusert effektivitet. På motsatt side så ser vi at digitaliseringen gjennomført som samskaping av velferdstjenestene med brukerne vil kunne øke legitimiteten som igjen gir grunnlag for å kunne levere tjenestene mer effektivt (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2019, s. 8).

Som vi har avdekket så representerer digitaliseringen i seg selv en risiko for at digitaliseringen i seg selv blir et hinder for å etterleve endringer i lovverk eller nye faglig praksis ved at det ikke er mulig å endre IT systemene på en hensiktsmessig måte. Samtidig gir digitalisering muligheter for at tjenestene kan leveres enklere til brukerne for eksempel gjennom automatisering slik at ytelser starter når du innfrir kravet for å motta de og stoppes når du ikke lengre innfrir kravene. Selv om en slik automatisering kan problematiseres ut fra personvern og gjeldende regelverk, vil en slik automatisering også øke forutsigbarheten og likebehandling og på den måten bidra til å øke legitimiteten til velferdstjenestene samtidig som man kan få en effektiviseringsgevinst. Det er altså slik at digitalisering av velferdstjenestene kan representere både utfordringer og muligheter for kvaliteten på tjenesten og effektiviteten i leveringen av tjenestene. I digitaliseringen må det derfor sikres at balansen i legitimiteten som velferdstjenestene er avhengige av ikke forrykkes. Litt forenklet må

digitaliseringen gjøres på en slik måte at tjenestene er tilpasset brukeres behov og basert på studien ser vi at høy grad av brukermedvirkning i digitaliseringen øker muligheten for at de digitale tjenestene er tilpasset brukernes behov.

Organisering og kultur

Funn fra intervjuene kan tyde på at de overordnede styringssignalene som bl.a. NAV sin strategi for brukermedvirkning ikke er kjent eller styrende for arbeidet som utføres i produktteamene. Brukermedvirkning er satt på agendaen i NAV gjennom overordnede styringssignaler og et forsøk på å konkretisere denne kan være NAV IT sin «strategi» («NAV IT ambisjoner»), men implementeringen av brukermedvirkningen er overlatt til det enkelte produktteam. Innføring av smidig metodikk med organiseringen av autonome produktteam sammen med rekruttering til disse rollene kan ha bidratt til en kultur og praksis for å forsøke å involvere brukerperspektivet i utvikling og kontinuerlig forbedring av de digitale tjenestene. Med autonome team vil man basert på Varone og Hill sine teorier på hvordan diskurser blir aktuelle, spres og implementeres (Hill & Varone, 2017, ss. 164 - 250) også kunne tenke seg at treffpunktet for diskurser ikke lengre blir organisasjonen, men det enkelte produktteam. Sett i et fortolkende perspektiv i forhold til policy setting kan man velge å se brukermedvirkning som et «politisk signal» fra statsråd og ledelsen i departementet, altså satt på agendaen. Videre en «formulation» videreført i form av en strategi for brukermedvirkning i NAV samt at brukermedvirkning er skrevet inn i NAT-IT sitt ambisjonsdokument og implementert gjennom organisering og kulturbygging i og ved bruk av produktteam. I et videre fortolkende perspektiv kan man se at NAV ikke har avvist diskursen om brukermedvirkning, men adoptert og tilpasset den til å passe med oppgavene som NAV IT er satt til å utføre. Gjennom intervju og de dokumenter vi har fått tilgang til har vi ikke tilstrekkelig informasjon til å konkludere med at NAV IT bevisst har valgt å implementere brukermedvirkning basert på styringssignalene, men vi ser at det er satt på agendaen og konkretisert i forskjellige styrende dokumenter. Vi ser videre at den faktiske måten å jobbe på i produktteamene i stor grad understøtter intensjonen i disse styringssignalene. Denne praksisen kan skyldes at det er etablert en kultur for brukermedvirkning i teamene som dermed er institusjonalisert.

Vi har ikke informasjon om disse grepene bevisst er gjort for nettopp å implementere brukermedvirkning hos NAV-IT og sånn sett faktisk er realiseringen av brukermedvirkningsdiskursen satt på agendaen gjennom styringssignalene til NAV. NAV IT blir i et slikt perspektiv instrumentet NAV bruker for å sikre brukermedvirkning. Realiseringen skjer da gjennom en formulering i interne ambisjonsdokumenter og

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

implementeres gjennom organisering og metodikk hos NAV IT. Det kan jo også være slik at NAV IT har satset på innsourcing og styrkning for å bruke digitalisering for å øke kostnadseffektiviteten til NAV gjennom å skifte ut gamle systemer og innføre mer selvbetjente løsninger. Gjennom å gjøre dette ved det som i dag anses som «beste praksis» har man også, kanskje litt tilfeldig, fått økt fokus på brukermedvirkning med som en bonus.

Tilnærmingen NAV IT har tatt med smidig metodikk, autonome team og bruk av tjeneste designere og dyrking av den kulturelle verdien av brukerorientering passer godt med andre funn og anbefalinger om hvordan man skal lykkes med digitalisering (Røhnebæk, et al., 2020, s. 68) og hvordan man oppnår økt kvalitet, innovasjon og fleksibilitet gjennom bruk av autonome team (Ebrahim Kalani, 2017, s. 3). Disse effektene og betingelsene for å kunne hente dem ut er også dokumentert i andre studier (Mohagheghi & Lassenius, 2021), (Mohagheghi, Lassenius, & Bakken, Enabling Team Autonomy in a Large Public Organization, 2021, s. 7). Smidig metodikk innebærer at nye versjoner av de digitale tjenestene utvikles og settes i produksjon hyppig, kanskje helt ned på flere nye mindre versjoner pr uke, og står i sterk kontrast til tradisjonelle prosjekter basert på fossefallsmetodikk hvor det kunne gå år fra brukerbehov var kartlagt til tjenestene var utviklet og satt i produksjon. Den økte endringstakten på selve de digitale tjenestene gir økt fleksibilitet ved at man lettere kan tilpasse tjenestene til endringer i omgivelser og behov. Denne økte endringstakten gjør også at forskjellen mellom proaktiv brukerinvolvering i forkant av å utvikle en tjeneste og reaktiv brukerinvolvering for å forbedre tjenesten nærmest vaskes ut. Samproduksjon gjennom bruk av tjenesten og samskaping knyttet til å forbedre tjenesten blir også sterkt overlappende med hverandre ved at når brukeren deltar i samproduksjon med NAV i levering av velferdstjenesten, så kan samtidig brukeren delta i en samskaping om å forbedre tjenesten som benyttes.

Brukermedvirkning i praksis

I sin masteroppgave fra 2019 har studentene Dalmo, Kibsgaard og Simonsen gjennom studier av vellykkede IT prosjekter i NAV og Skatteetaten identifisert et sett med beste praksiser for å lede digital transformasjon (Dalmo, Kibsgaard, & Simonsen, 2019, s. 68). I tillegg til å identifisere at offentlige virksomheter generelt har tatt steget opp fra digitalisering av

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

generelle tjenester til individuelle tjenester så er også kundeorientering en av de identifiserte kulturelle verdiene som de mener er nødvendig for å lykkes med digital transformasjon.

I NAV sin strategi for brukermedvirkning (NAV, 2019) beskrives arenaene tjeneste- og systemnivå som de to inndelte nivåene hvor brukermedvirkning skal utøves i NAV.

Det kan i liten grad hevdes at det foregår noen form for brukermedvirkning på systemnivået innenfor de teamene/områdene som vi har undersøkt. NAV sin strategi for brukermedvirkning (NAV, 2019) beskriver at på et systemnivå skal:

Brukergrupper og organisasjoner involveres i planleggingen av tiltak og tjenester som har allmenn betydning og delta i råd eller utvalg på styringsnivå.

Ut ifra hierarkisk plassering i organisasjonen for områdene vi har undersøkt, kan det ikke forventes at denne formen brukerinvolvering skal utøves på dette nivået. Det ble tidligere i datamaterialet vist til en uttalelse fra en av informantene om en opplevd «annerledeshet» i praktisering av brukermedvirkningen i fra det tjenesteområdet hen representerte. Informanten viste i hovedsak til at brukermedvirkningen foregår på individnivå og at det i stor grad omfatter testing av systemer. Annerledesheten hen referer til, tolker vi som en henvisning til at den mest allment kjente formen for brukermedvirkning utføres på et systemnivå, med formelle overordnede møter med ulike representanter eller påvirkning på et politisk nivå, og at det derfor sammenlignes med det.

Imidlertid ser vi flere ulike former for samhandling som vi mener kan defineres som brukermedvirkning på tjenestenivået. På dette nivået beskriver NAV sin strategi for brukermedvirkning (2019) at:

Brukerrepresentanter inngår et likestilt samarbeide mellom fagpersoner fra tjenesteapparatet.

Det ser ut til at samhandlingen med brukere praktiseres forskjellige ut ifra hvilket område/team som undersøkes, det tilsier at det ikke forekommer en enhetlig praksis for brukermedvirkningen, og at det er, ut ifra produktområdeorganiseringen, tillagt det enkelte teamet/område hvordan det praktiseres. En av informantene viste til at etter at NAV IT endret organiseringen til produktområder/team, fulgte også ansvaret for utøvelsen av brukermedvirkningen med. Tidligere var behovet definert og eventuell brukermedvirkning utført på et høyre nivå, og utviklere fikk i oppdrag om å lage tjenester ut ifra et allerede definert behov. Ved ny organisering, fikk områdene/teamene ansvaret for både å definere behovet, som de senere skal utvikle nye løsninger til, men også ansvaret for hvordan de kan

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

benytte brukermedvirkning som et middel for å definere behovet. Denne organiseringen fører til at praktiseringen av brukermedvirkning fremstår ulikt mellom områdene/teamene. Hvem og hvilken tjeneste det skal utvikles tjenester til og vurderingen som legges til grunn for hvordan de skal komme frem til løsningen internt i teamene, avgjør hvordan brukermedvirkningen blir i praksis.

Denne praksisen fører til spenninger sett i sammenheng med samproduksjonsperspektivet, hvor Andersen (2019, s.2) beskriver at bruker skal ta et større ansvar for egen velferd og liv ved å bruke egne ressurser i tjenesteproduksjonen. Det kan her vises til et av områdene som utviklet en tjeneste hvor både arbeidsgivere og tjenestemottakere var brukere av løsningen, hvor en av informantene uttalte at det i praksis kun var arbeidsgivere som hadde en aktiv involvering i forkant og under den pågående utviklingen av løsningen. Da kan det argumenteres for at tjenestemottakere til en viss grad er ekskludert, og dermed ikke får muligheten til å ta det ansvaret Andersen (2019, s.2) viser til. På den andre siden så er involveringen av arbeidsgivere av et slikt omfang, at det her kan hevdes at det foregår en faktisk samproduksjon med denne brukergruppen.

Tjenestemottakeren er her i utgangspunktet i et system som fremstår som paternalistisk (Andersen, 2019, ss. 4 - 5), hvor det er den profesjonelle parten som i hovedsak bestemmer og har all innflytelse. Til tross for at samhandlingsperspektivet beskriver at en paternalistisk part er en passiv mottaker og har liten innflytelse på endelig produkt, ser det tvert imot ut til at tjenestemottakeren i dette tilfellet har en betydelig innflytelse på hvordan løsningene blir til slutt. Her kommer den uttalte «annerledesheten» inn igjen. Ved utvikling av digitale løsninger ser det ut til at mye av brukermedvirkningen foregår uten at brukere er bevisst at de bidrar til det. Informantene viser til at NAV IT har flere ulike måter å hente ut informasjon fra sine løsninger på. Ved brukertester, monitorering og observasjon av hvordan løsningene fungerer, og informasjon som hentes ut av løsningene fortløpende eller etter at de er benyttet av brukerne, kan de hente ut relevant informasjon. I MEMU (2019) fremheves nettopp det at ved utvikling av digital sykefraværsoppfølging, ble informasjon hentet ut ved overvåking av nettet. I løpet av 16 måneder fikk teamet/området inn 135 000 tilbakemeldinger fra sykmeldte og arbeidsgivere på denne måten, det er formidable tall som alle er med å påvirke sluttproduktet. I utvikling av digitale tjenester ser det ut til at dette er en dominerende form for brukermedvirkning, og at brukerne dermed får en stor innflytelse på utvikling av løsningene, til tross for at de fremstår som en passiv part i et samhandlingsperspektiv (Andresen 2019, ss.4 - 5).

Datamaterialet viser at involveringen av arbeidsgiversiden, hvor representanter fra bedrifters HR administrasjon er med i utviklingen i en tidlig fase, hvor det er faste rammer for møtevirksomhet og representantene fortløpende kan kontaktes for å avklare saker, i stor grad fremstår som en samhandling hvor de både har innflytelse på utviklingen av løsningen, og hvor de selv velger å delta i prosessen. Andersen (2019, ss.4 - 5) viser til at situasjoner hvor både bruker og tjenesteapparatet har en interesse av samproduksjon fører til at bruker blir -empowered – eller bemyndiget i deltakelsen. I dette tilfellet har både utviklere og arbeidsgivere en felles interesse av å etablere tekniske løsninger som på hver sin kant vil gi positive effekter. Dette kan også relateres til perspektivene for tjeneste – og varelogikk, hvor tjenestelogikken beskriver at verdi skapes når tjenesten brukes, mens varelogikken sier at verdien blir skapt når varen produseres (Skålen, 2016. s. 10 -11), men det kan stilles spørsmål om hvor i pyramiden en arbeidsgiver er plassert.

En av informantene viste til at arbeidsgivere er tett knyttet til utviklingen av tjenestene når de selv skal jobbe i løsninger som «snakker» med NAV sine løsninger, og har et ønske om å påvirke til at tjenesten kan skape en verdi ved å effektivisere og redusere tidsbruken i samhandlingen med NAV. Alle informantene viste til at NAV har en interesse av å skape en verdi for bruker og frigjøre kapasitet på saksbehandlernivået som kan erstattes av digitale løsninger. Det at Nav har etablert arenaen for samhandlingen fører til at arbeidsgivere gis mulighet til å bidra med flere former for refleksjon rundt utviklingen av løsningene. Amble (2014, s. 54) viser til at kollektiv refleksjon kan skape nye ideer og er viktig for utvikling av nye tjenester. Det ser ut til at arenaen for refleksjon i seg selv skaper en tettere relasjonen med gruppen av brukere som er positive og villige til å stille opp for å dele kunnskap. Skålen (2016, s.14.) skriver at overgangen mellom vare – og tjenestelogikk er det å skape et verditilbud, men for at det skal lykkes må det samhandles mellom leverandør og kunde. Skålen viser videre til at for å få til en samhandling må det faktisk foregå en interaksjon mellom leverandør og kunden, for det er kunden som er best i stand til å fortelle om sitt behov og resultatet er det som til slutt skaper verdi for kunden. Skålen (2016, s.12) trekker også frem det at når noe blir samskapt, skaper det en læringsarena for leverandør. Informanten viser til at hen lærer masse i samhandlingen med arbeidsgivere i utviklingen av tjenestene. Hvis samspillet i seg selv også betraktes som en vare, så kan det vises til at denne formen for relasjon/samhandling er noe en av de andre informantene etterlyste, og gjerne skulle hatt tilgang til for å spørre til råds og testet sine løsninger med. Amble (2014, s. 54) hevder at det ingen ting som hindrer at brukere kan være aktører i kollektiver refleksjoner, men samtidig

viser datamaterialet at denne formen for samhandling i mindre grad er tilgjengelig for tjenestemottakeren.

Vi skal være forsiktig med å hevde at for arbeidsgivere er det kun sparsommelighet og kostnadseffektivitet som er den reelle driveren for samhandlingen, men en tilnærming etter et markedsøkonomisk perspektiv vil alltid ligge til grunn for en bedrifts eksistens. Andersen (2019, s.3) skriver at brukermedvirkningslitteraturen ofte skiller mellom et demokratorientert perspektiv og et markedsorientert perspektiv. For NAV IT kan det argumenteres med at tilnærmingen til samhandlingen vil omfavne flere av legitimitetskravene til Hood og Jackson (Vabø, 2014, s. 20) enn for arbeidsgivere, og motivasjonen for samhandlingen får et mer demokratorientert perspektiv. Oppnåelsen av kostnadseffektivitet vil også være en betydelig driver for NAV IT ut ifra at det produseres av fellesskapets ressurser, men i offentlig forvaltning er det flere prinsipper som forventes oppnådd. Informantene er veldig tydelig på at det å skape en verdi for bruker er en ønsket effekt innenfor all utvikling av digitale tjenester og derfor fremstår som en betydelig driver. Det at en velferdstjeneste skal oppleves som rettferdig og med åpenhet (Vabø, 2014, s. 21) vil være verdier som ikke nødvendigvis er faktorer en privat aktør trenger å forholde seg til på samme måte. Tvert imot, i et konkurranseperspektiv, kan det å holde tilbake informasjon (produksjonshemmeligheter) føre til et konkurransefortrinn.

Ut ifra samhandlingsperspektivet til Andersen (2019, ss.4 - 5) blir arbeidsgivere myndiggjort og tjenestemottakere opprettholdt som passive. Her blir en part, som allerede besitter makt og innflytelse gitt ytterligere muligheter til å fremme og påvirke sine behov, mens tjenestemottakere, som det kan hevdes representere den «svake» part, i praksis blir holdt utenfor. I en markedsorientert tilnærming hvor tjenestene skal bygges opp rundt et selvstendig og fritt individ med autonomi og tillit (Askheim, 2007, s 25), har arbeidsgivere tilgang til en arena hvor de får stor makt og innflytelse til å påvirke hvordan tjenesten skal være. Når tjenestemottaker i mindre grad har tilgang til denne arenaen, kan det argumenteres for at tilnærmingen handler om å etablere motmakt (Askheim, 2007, s 23), hvor maktbalansen ikke kan endres, men ved å påvirke innholdet i sluttproduktene, gjennom brukertesting, styrkes individet ved å etablere relevante sluttprodukter, som kan utvikle personlige ressurser og gi opplevelse av likhet og kontroll ved at sluttproduktet gjør bruker i stand til enkelt å motta korrekt tjeneste når hen har behov for det.

Det er vanskelig å hevde at for tjenestemottakerne er dette er en form for samhandling hvor det er inngått et likestilt samarbeide med fagpersoner fra tjenesteapparatet, jf. NAV sin strategi for brukermedvirkning (NAV, 2019). Kan det her hevdes at Andersens samhandlingsperspektiv ikke er dekkende for denne formen for brukermedvirkning, eller at perspektivet bør utvides for at det ikke tar opp i seg hvordan utviklingen av digitale tjenester med bruk av smidig metodikk gjennomføres? Det er etablert en arena for samhandling som har stor betydning på det endelige produktet, til tross for at tjenestemottaker både er passiv og ikke vet at den samhandler, men det lar seg ikke plassere inn i perspektivene for samhandling. Det er også vanskelig å argumentere for at tjenestemottakerne fremstår myndiggjort ut ifra et bottom up perspektiv, samhandler likestilt eller gis mulighet til å bidra inn i et perspektiv for refleksjon. Men hvis perspektivet for tjenstelogikk tolkes vidt, så foregår det en interaksjon mellom utviklere og tjenestemottakere, som har en direkte og betydningsfull påvirkning av sluttresultatet, og dermed skaper verdi. Det kan også være slik at faste grupper med brukerrepresentanter som over tid samhandler med NAV IT i digitaliseringen i større eller mindre grad blir en del av NAV IT og bli institusjonalisert som en del av organisasjonen. Dette innebærer en risiko for at brukerrepresentantene ikke lengre er representative for de de skal representere av forskjellige årsaker. Gjennom samhandling over tid kan disse brukerrepresentantene opparbeide seg kunnskap og ferdigheter utover det vanlige brukere har, og man kan også tenke seg at det å være en del av NAV IT på denne måten, bevist eller ubevist, får en verdi for brukerrepresentantene som kan konkurrere med det å ivareta vanlige brukere av de digitale tjenestene.

Det kan dermed stilles spørsmål om strategien for brukermedvirkning i NAV ikke er dekkende for denne formen for brukermedvirkning innenfor utviklingen av digitale tjenester og bruk av smidig utvikling. NAV-IT sine ambisjoner sier «Vi kjenner brukernes behov og opplevelser, og legger dette til grunn i vår tjensteutvikling», går på en måte litt lengre enn NAV sin strategi for brukermedvirkning da den også inkluderer opplevelsen med bruken av tjenestene. Dette står ikke i motsetning til strategien for brukermedvirkning, men basert på funnene virker NAV IT sitt ambisjonsdokument i større grad å matche praksis og kultur i produktteamene, mens NAV sin strategi for brukermedvirkning i større grad er et forsøk på å svare ut føringer fra departementet.

Det kommer frem blant informantene at de i liten grad kjenner til NAV sin strategi for brukermedvirkning, men i praksis foregår det en stor grad av samhandling. På den andre siden kommer det tydelig frem at informantene kjenner godt til NAV IT sitt strategidokument - IT

ambisjoner, hvor det første punktet i satsingen er føringer til innhold for brukermedvirkning. Datamaterialet er veldig tydelig på at brukermedvirkning både oppleves som svært viktig og utføres på mange ulike arenaer av de som jobber med utvikling av digitale tjenester og smidig metodikk. Som beskrevet i redegjørelsen er viktigheten av brukermedvirkning satt på kartet i NAV med egen strategi, retningslinjer, mandat og brukermelding. Det er også vist til ulike arenaer fra NAV IT om utøvelse av brukermedvirkning i praksis med medlytt, geriljatesting, faste testpersoner, faste fokusgrupper og intervjuer, som alle kan klassifiseres inn i beskrivelser av «tradisjonell» brukermedvirkning på individnivå. Men vi ser også at det er team/områder hvor den dominerende involveringen foregår ved at brukere gir fra seg informasjon uten at de selv er klar over det, ved overvåking av løsninger og bruk av moderne teknologi som henter tilbakemeldinger og informasjon som bidrar i utvikling av tjenesten. Tjenesten fremstår i dette perspektive som reaktive etter at en tjeneste er lansert, og det fremstår som en tydelig strategi for å forbedre tjenesten. Dette kan sees som en metode for å sikre verdiskapningen som tjenesten skal skape. Det kan basert på teori om tjenestelogikk (Skålen, 2016, s.13) og en tjenstedesign basert tilnærming argumenteres for at å maksimere verdien så må brukeren integreres med organisasjonen for å skape et verditilbud, noe som kan tolkes som at brukermedvirkning må være mer proaktiv med fra start når de digitale tjenestene skal formes. Men det kan også argumenteres for at ved utvikling av digitale tjenester, hvor målet for flere av tjenestene er å bli helautomatisert, er dette en riktig måte å kjøre utviklingsprosesser på, og en mer ad-hoc brukermedvirkning på individ nivå gir mer representative og tidsriktige brukerrepresentanter for den aktuelle tjenesten.

Det at det virker å være få eller ingen faste arenaer for brukermedvirkning inn i digitaliseringen forklart ved bruk av teorier om samskaping/samhandling, med unntak av brukergruppen «arbeidsgivere», kan ved første øyekast oppfattes som en mangel i forhold til den praktiske utøvelsen av brukermedvirkning. Vi har sett på en brukergruppe som allerede er bemyndiget og befinner seg høyt opp i pyramiden i et bottom up samspill, og ser her at ordinære teorier kan benyttes til å forklare sammenhenger. Men for brukergrupper som er lenger ned i pyramiden, hvor den dominerende samhandlingen består av brukertesting som ikke imøtekommer «kravene» for samhandling og brukermedvirkning og har stor påvirkning på endelig resultat, er det vanskeligere å forklare det ved bruk av de samme teoriene. For oss så fremstår det mer som at perspektiver for brukermedvirkning og samskaping ikke er dekkende for den formen for medvirkning som foregår i utviklingen av digitale tjenester og bruk av smidig metodikk, men det betyr ikke at det ikke foregår brukermedvirkning.

Digitaliseringen og brukermedvirkning under pandemien

Under pandemien er det relativt tydelig at i hovedsak fremsto brukermedvirkningen som reaktiv, brukermedvirkningen ble altså i hovedsak brukt for å teste løsningen etter at de var helt eller delvis utviklet. Basert på de funn vi har gjort i intervjuene skiller ikke dette seg nevneverdig fra hvordan brukermedvirkning er/vil være under normale forhold.

At tjenesten skal kunne leveres også under krevende forhold, er viktig for legitimiteten til velferdstjenestene (Vabø, 2014, ss. 20-22). Basert på funn fra intervjuene virker organiseringen i autonome team med definerte ansvarsområder å bidra til at man under svært krevende forhold klarte å levere nye velferdstjenester som rene digitale løsninger på kort tid.

Brukermedvirkning ble i denne perioden litt mer tilfeldig og ad-hoc basert. Men samtidig ser det ut til at behovet for økt utviklingstakt førte til at området som jobbet med arbeidsgivere økte brukermedvirkningen under pandemien, ved at de etablerte kanaler/ arenaer som ikke var til stede før pandemien, og som er videreført i etterkant. Det kan i dette tilfellet argumenteres med at det har foregått en innovativ samproduksjon. Askheim (2017, s 2) viser til at det handler om å møte nye problemer med nye organisasjonsformer, aktiviteter og samhandlingsformer, og at det igjen handler om å mobilisere og dra nytte av ressursene som finnes utenfor offentlig sektor. Dette støttes opp av informantenes uttalelse om at de hadde lært masse i samhandlingene med denne brukergruppen, og derfor er det en verdi for begge parter å fortsette med denne formen for samhandling i etterkant av pandemien.

Utsagn i intervjuene kan tyde på at man under pandemien reduserte noe på tiltak for å sikre kvalitet gjennom for eksempel testing nettopp for å kunne lansere tjenestene i tide. I vektingen mellom forskjellige legitimitetskrav ble det i denne perioden gitt tydelige styringssignaler om at mekanismen for å kontrollere innvilgelser og utbetalinger, ble nedprioritert. Dette støttes opp av uttalelser fra informantene, som er tydelige på at det handlet om tempo og inntektssikring. Riksrevisjonens rapport (2020/21, s.7) utarbeidet i etterkant av at tjenestene var utviklet og satt i bruk, konkluderte med at NAV hadde levert IT løsninger på en meget god måte, men at gode kontrollmekanismer manglet. Kravet til forutsigbarhet (Vabø, 2017, ss.20-23) ser også ut til å ha blitt satt noe til side. For noen av løsningene som ble utviklet, opplyste informantene om at de i utgangspunktet benyttet eksiterende løsninger, hvor utviklingstaktene tidligere hadde fulgt standardisert prosesser, ved å forsøke å tilpasse og videreutvikle det som allerede fungerte. Mens andre løsninger ble utviklet fra omtrent null,

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

hvor alle prosesser og standardiserte krav ble satt til side, for prioriteten av å etablere kanaler som sørget for inntektssikring hurtigst mulig.

Drøftingen viser at ved digitaliseringen av NAV sine velferdstjenester slik NAV IT gjennomfører det så kan brukerinvolvering ta nye former hvor samproduksjon og samskaping noen ganger nesten smelter sammen. Drøftingen viser videre at brukerinvolveringen kan bli ekstra verdifull når utviklingen av de digitale tjenestene kobles tett mot den faglige utviklingen av velferdstjenestene. Drøftingen viser samtidig at forskjellen mellom reaktiv og proaktiv brukermedvirkning også viskes ut.

Kapittel 7 Oppsummering og implikasjoner

Effektivisering er fortsatt en viktig motivasjon for å digitalisere offentlige velferdstjenester, og det er viktig at man i denne digitaliseringen opprettholder balanse i legitimitetskriteriene for velferdstjenester (Vabø, 2014, ss. 20-22). Brukermedvirkning er et viktig virkemiddel for å opprettholde denne balansen. Basert på denne studien av hvordan brukermedvirkning ivaretas i digitaliseringen av velferdstjenestene til NAV ser vi at det kan være grunnlag for å reflektere over hva brukermedvirkning egentlig er og kan være i digitaliseringsarbeidet samt vurdere hvordan man best mulig oppnår en genuin brukerinvolvering, med dette så mener vi involvering av de faktiske brukere som skal benytte tjenesten.

Når tjenester digitaliseres ved bruk av moderne utviklingsmetodikk under smidig-paraplyen viser studien at det er grunn til å tenke annerledes om brukerinvolvering. Utviklingen skjer gjennom kontinuerlige korte sykluser som gir hyppige produksjonssettinger av nye versjoner av den digitale tjenesten. Det blir derfor mindre relevant å snakke om tidlig kontra sen involvering av brukeren i syklusen nå kontra utvikling basert på tradisjonell prosjektmetodikk som ble benyttet tidligere. Hva som er proaktiv involvering i forkant og hva som er reaktiv involvering i etterkant av utviklingen vaskes ut, og brukerinvolveringen er reaktiv i forhold til siste versjon som er satt i produksjon, men proaktiv i forhold til neste versjon som kanskje kommer om bare noen dager. En slik brukermedvirkning vil gi mer relevant involvering og tjenester som er bedre tilpasset de behov brukerne har til tjenesten. Verktøy for å samle inn brukerinnsett i sanntid når tjenesten brukes medfører at samproduksjonen som skjer når brukeren benytter den digitale tjenesten også blir samskaping på fremtidige versjoner av tjenesten og brukeren er både passiv og aktiv i et samskapingsperspektiv samtidig.

Måten det jobbes med digitalisering basert på metodikken som NAV IT bruker gjør det også relevant å revurdere hva som er en arena for brukermedvirkning. NAV har som mange andre leverandører av velferdstjenester utfordringer med at en del brukere er det kun for en kortere periode når livssituasjonen tilsier at de trenger å benytte velferdstjenesten og det kan ut fra personvern også være vanskelig å identifisere disse for rekruttering inn i tradisjonelle brukerfora. Arenaen for brukermedvirkning går fra forhåndsdefinerte og relativt stabile grupperinger til å være de som er faktiske brukere av tjenesten, eller mer ad hoc definerte grupper tilpasset tjenesten eller problemet man skal jobbe med.

Etablering av en kultur og genuin interesse for å lage gode tjenester til brukerne vil kunne bidra til mer og bedre brukerinvolvering enn ved å kravstille dette gjennom styrende dokumenter. Implementering av brukerinvolvering kan skje svært vellykket ved å etablere riktig kultur for brukerinvolvering uten at det blir beskrevet hvordan brukerinvolvering skal gjennomføres. Gjennom å ta i bruk en brukerorientert arbeidsmetodikk samt rekruttere/bygge fagpersoner med riktige holdninger ser det ut til at NAV har langt på vei lyktes i å etablere en kultur for brukerinvolvering. Kulturen for brukerinvolvering og genuin interesse i å lage gode løsninger for brukeren skaper arenaer og mekanismer for brukerinvolvering i digitaliseringen tilpasset den enkelte tjeneste og brukergruppe. Selv om vi ikke har kartlagt om de bakenforliggende intensjonene med disse endringene har vært å øke brukerinvolvering eller om det har vært effektivisering av NAV, så vil tilnærmingen kunne ha overføringsverdi til digitalisering av andre offentlige velferdstjenester.

Overføringsverdi til digitalisering av andre offentlige velferdstjenester

Satsing på å bygge egen utviklingsavdeling, organisere NAV-IT med autonome team som jobber med de digitale tjenestene etter en smidig metodikk virker og ha bidratt til at digitaliseringen av NAV sine tjenester langt på vei ivaretar legitimitetsprinsipper for velferdstjenester på en god måte. Selv om kostnadseffektivitet fortsatt kanskje er den viktigste driveren for digitaliseringen ser vi at robusthet og åpenhet også ivaretas gjennom måten NAV IT jobber.

At endring på eksisterende eller å skape nye digitale tjenester ikke forutsetter at det etableres og rekrutteres til et prosjekt, men at man har kontinuerlige arbeidsstrømmer som kan håndtere dette vil ha overføringsverdi for andre offentlige velferdstjenester når det gjelder å ivareta krav om fleksibilitet og robusthet. Om dette forutsetter egne IT utviklere eller om det kan ivaretas på andre måter har vi for lite innsikt i basert på undersøkelsen, men vi ser at NAV IT argumenterer for at nettopp det at de er ansatt i NAV er viktig i denne sammenheng.

Organisering og arbeidsformen til NAV IT sikrer også brukermedvirkning og på den måten ivaretagelse av legitimitetskravet åpenhet i digitaliseringen. At brukermedvirkningen i stor grad virker å være reaktiv kan som tidligere beskrevet også sees på som nettopp en styrke ved at man involverer faktiske brukere av tjenesten når den brukes. Siden organisering og metodikk gjør at man lett kan justere på de digitale tjenestene så kan det argumenteres for at er dette er en mer tidsriktig måte å bedrive brukermedvirkning fremfor når tjeneste var

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

analoge og endring i tjenester etter at de var lansert kan være prosesser som tar lang tid og krever mye arbeidsinnsats. Organisering og arbeidsform vil derfor slik vi vurderer det også kunne ha overføringsverdi til andre offentlige velferdstjenester også når det gjelder brukermedvirkning og åpenhet.

Risikoen for at digitalisering er «gjort feil» kan redusere endringsdyktigheten og fleksibiliteten i forvaltningen, har også overføringsverdi til digitalisering av andre offentlige velferdstjenester. Det ligger utenfor denne oppgaven å forsøke å besvare hvordan IT systemer for offentlige velferdstjenester bør lages for å redusere denne risikoen, men de grep NAV IT har gjort rundt insourcing og etablering av autonome produktteam antas i seg selv å redusere denne risikoen. Et team som har ansvar for å kontinuerlig å videreutvikle en digital tjeneste vil ha egen interesse i å bygge denne mest mulig riktig, mens for eksempel eksterne konsulenter innleid kun for et prosjekt av flere årsaker vil kunne ha større fokus på å levere «i henhold til kravspesifikasjonen» for å kunne gå videre til neste prosjekt.

Digitalisering i seg selv har vi som vist flere steder i oppgaven støttet opp under det siste legitimitetskriteriet som er kostnadseffektivt, noe som er støttet av flere andre kilder nærmere beskrevet under «redegjørelse».

Metodikk med hyppige leveranser og sterk brukerinvolvering kan gi positive effekter utover det å lage de digitale tjenestene. Våre data viser at denne måten å jobbe på gir mulighet til å få god innsikt i brukerbehov generelt og hvis man klarer å få til en god kobling helt fra brukeren og opp til de som jobber med utviklingen av fag og lovverk for de aktuelle velferdstjenestene kan man oppnå en mer brukerdrevet forvaltning av fag og lovverk. Da er det ikke bare de digitale tjenestene som blir tilpasset brukerbehov, men faktisk selve velferdstjenesten. Det ligger selvsagt et naturlig spenningsforhold mellom hva som er de politiske ambisjoner og hva som mottakere av velferdstjenester ønsker seg, men vi har gjennom studien avdekket at det kan oppleves som at hindringer i fag og lovverk står i veien for å lage tjenestene bedre sett fra både bruker og forvaltningsnivået.

Basert på funn og drøftinger ser vi at det kan være vanskelig å anvende teori og modeller for brukermedvirkning basert på slik man jobbet tidligere med hvordan man i dag jobber med utvikling av digitale tjenester. Det er behov for å mer innsikt i betydningen av, og måter for å jobbe med brukerinvolvering gjennom smidig metodikk, sett opp mot hvilken betydning det har for brukerens rolle i forvaltningen og forståelse av hvem som skal representere brukeren.

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

Påvirker dette maktbalansen mellom den profesjonelle part og brukeren positivt? Gir dette bedre velferdstjenester over tid, eller reduseres effektene til å være en mer effektiv utvikling av digitale tjenester som lages for å effektivisere velferdsforvaltningen isolert sett?

Litteraturliste

- Amble, N. (2014). Å lære å lære- om læring i praksis. I M. Vabø, & S. I. Vabo, *Velferdens organisering* (ss. 47-62). Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, J. (2019). Brukermedvirkning som innflytelse og deltakelse – en studie av omsorgslederes vurderinger. *Tidsskrift for omsorgsforskning* (2), ss. 1-14.
- Andersen, S. (2018). *Case studier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andreassen, A. T. (2017). NAV-Arbeids og velfersforvaltningen. I I. M. Stamsø, *Velferdsstaten i endring: om Norsk helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Gyldendal.
- Andreassen, A. T. (2014). Å overbygge organisatoriske ansvarsgrenser. I I. M. Vabo, *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, A. T., & Aars, T. (2015). *Den store reformen. DA NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Arbeid og velferdsdirektoratet. (2021). *NAV.no*. Hentet fra årsrapport NAV 2020: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arapport/navs-arsrapport-for-2020>
- Arbeids - sosialdepartementet. (1997). *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Hentet fra regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-34_1996-97/id191142/
- Askheim, O. P. (2007). *Empowerment i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Askheim, O. P. (2016, 1). Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, ss. 24-36.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University press.
- Bårnes, K. (2019). *Digitalisering i NAV, Et kritisk diskursanalytisk perspektiv på hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene gitt NAV av Arbeids- og sosialdepartementet*. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet.
- Dalmo, R., Kibsgaard, S. S., & Simonsen, T. (2019). *Digital ledelse i NAV og Skatteetaten*. Nord Universitet.
- Den Norske Dataforeningen. (2022, 05 10). *dataforeningen.no*. Hentet fra nav det nye facebook: <https://www.dataforeningen.no/nav-det-nye-facebook/>
- Direktoratet for e-helse. (2021). *Utviklingstrekk 2021*. Oslo: Direktoratet for e-helse.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2019). *Fremtiden forvaltning kan ikke baseres på gårsdagens løsninger- Om tillit til offentlig forvaltning*. Oslo.
- Ebrahim Kalani, E. K. (2017, Februar 27). Study on the Effects of Work Teams on Human Resources Excellence. *Journal of Human Resource and Sustainability Studies*.
- Egilson, S., Dybbroe, B., & Olsen, T. (2018 - nr 1). Brukermedvirkning og velferdstjenester. *NORDISK VÄLFÄRDSFORSKNING*, ss. 4-6.

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

- Folkehelseinstituttet. (2016). *Utvikling av en ny brukerrolle i helse og omsorgstjenesten – en beskrivelse av suksessfaktorer. Notat om kvalitetsutvikling nr 5*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Forté – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd. (2021). *E-S O C I A LT ARBETE INOM SOCIALTJÄNSTENS INDIVID- OCH FAMILJEOMSORGE* En systematisk litteraturöversikt. Technical report.
- Helse – og omsorgsdepartementet. (2016). *Meld. St.34.: Verdier i pasientens helsetjeneste – melding om prioritering*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20152016/id2502758/>
- Hill, M., & Varone, F. (2017). *The public policy process*. New York: Routledge.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2019). *En digital offentlig sektor, digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 - 2025*. Oslo.
- KS. (2011). Brukermedvirkning i helse – og omsorgssektoren. Debatthefte. . KS.
- KS. (2019, 05 05). *Brukermedvirkning:oversikt*. Hentet fra KS.no: <https://www.ks.no/fagomrader/velferd/navsosiale-tjenester/gode-grep-i-sosialtjenesten/gode-grep/brukermedvirkning/>
- Lovdata. (1997). *Lov om pasient – og brukerrettigheter*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63?q=lov%20om%20pasient%20og%20brukerrettigheter>
- Lovdata. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=nav%20loven>
- Lovdata. (2011). *Lov om kommunale helse og omsorgstjenester*. Hentet fra lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- MEMU. (2019, 03 18). *Brukermeldingen 2018*. Hentet fra memu.no: <https://memu.no/artikler/brukermeldingen-2018/>
- MEMU. (2019, 03 18). *Digitale tenester: Brukarane viser veg*. Hentet fra memu.no: <https://memu.no/artikler/digitale-tenester-brukarane-viser-veg/>
- Mohagheghi, P., & Lassenius, C. (2021). *Organizational Implications of Agile Adoption: A Case Study from the public sector*. Athens, Greece: ESEC/FSE.
- Mohagheghi, P., Lassenius, C., & Bakken, I. O. (2021). *Enabling Team Autonomy in a Large Public Organization*.
- NAV. (2015, 08 18). *Retningslinjer*. Hentet fra nav.no: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/retningslinjer>
- NAV. (2018, 02 18). *Strategi for brukermedvirkning*. Hentet fra nav.no: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/strategi-for-brukermedvirkning-i-nav>
- NAV. (2019). *Strategi for brukermedvirkning i NAV*. Oslo: NAV.
- NAV. (2021). *Arbeid og velferdsforvaltningen*. Hentet fra nav.no: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Aarsrapport/navs-arsrapport-for-2020>

- NAV. (2021, 02 08). *Mandat for brukerutvalgene i NAV*. Hentet fra nav.no:
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/nye-mandater-for-brukerutvalgene-i-nav>
- NAV. (2021, 04). *nav.no*. Hentet fra Nav i tall:
https://www.nav.no/_/attachment/download/2eaf49c8-e9e0-4f1b-9d49-3484dff2536e:433386ef52af605ee9c1e86899b328d7911d911f/NAV%20i%20tall%20og%20fakta%20-%202020.pdf
- NAV. (2022, 05 08). *anskaffelsesstrategi*. Hentet fra nav.no:
https://www.nav.no/_/attachment/download/68bdf9a0-a818-4233-9f0e-ad4197bc87ae:ffabe7fcd7f9eef270bd5fac46f27bc67e048570/anskaffelsesstrategi-2018-2020.pdf?msckid=1e342d0dceb311ec88ad015e1761c77e
- NAV. (2022, 01 10). *nav.no*. Hentet fra Fakta om NAV: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- NAV IT. (2022, 05 08). *hitnettverket.no*. Hentet fra Erfarnger med IT sourcingstrategier:
<https://hitnettverket.no/wp-content/uploads/2019/06/Erfaringer-med-IT-sourcingstrategier-juni2019-del-2.pdf?msckid=2fc922d2ceb411eca67fd0ba6befd746>
- NOU. (2011). *Innovasjon i omsorg*. Helse – og omsorgsdepartementet.
- Rappana Olsen, B. (2017). Brukermedvirkning i sosialsektoren. I I. M. Stamsø, *Velferdsstaten i endring: om Norsk helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Gyldendal.
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av bevilgninger til Arbeids – og velferdsetatens tiltak under koronapandemien*. Hentet fra nav.no :
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2020-2021/undersokelse-av-bevilgninger-til-arbeids--og-velferdsetatens-tiltak-under-koronapandemien/>
- Røhnebæk, M. T. (2022). *Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations*. CORDIS. Hentet fra EU research results:
<https://cordis.europa.eu/project/id/770356?msckid=2f35c535bc9e11ec98864d9726a22673>
- Røhnebæk, M., Bjerck, M., Strokosch, K., Francois, V., Arnaud, P., Peralta, A., . . . Fazekas, N. (2020). *Understanding value co-creation in public services for transforming* . COVAL.
- Scaramuzzino, G. M., & Hjärpe, T. (2021). *E-socialt arbete inom socialtjänstens Individ- och Familjeomsorg: En systematisk litteraturöversikt*. ResearchGate.
- SINTEF Digital. (2020). *Digitale velferdstjenester, En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker*. Trondheim: SINTEF Digital.
- Skålen, P. (2016). *Tjenestelogikk*. Lund: Studetnlitteratur AB.
- Sørensen, C., & Aastveit, A. (2019, November). Læring av feilslått innovasjoner. *Safmunsederskap i Skandinavi*, ss. 1-23.
- Vabø, M. (2014). Dilemmaer i velferdens organisering. I M. Vabø, & V. I. Signy , *Velferdens organisering* (ss. 11-29). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Brukermedvirkning i digitalisering av velferdstjenester”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å kartlegge hvordan brukermedvirkning ivaretas når velferdstjeneste i NAV digitaliseres. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en avsluttende del av mastergrad innen offentlig styring (Master of Public Administration). Prosjektet forsøker å avdekke hvordan brukermedvirkning ivaretas når velferdstjenester digitaliseres og drøfter dette mot relevant teori, forskning på området og styrende dokumenter.

I en digitalisering primært drevet av krav om effektivisering vil det være en risiko for at digitaliseringen skjer på bekostning av behovet for brukermedvirkning og at de digitale tjenestene ikke er tilstrekkelig tilpasset tjenestenes målgruppe. Videre kan det tenkes at når digitaliseringsarbeidet settes under press slik som under pandemien så fremtvinger det endringer i hvordan man jobber med digitaliseringen, for eksempel på en dette går på bekostning av brukermedvirkning?

Denne oppgaven forsøker å belyse hvordan NAV ivaretar satsningene i sin egen strategi for brukermedvirkning når tjenester digitaliseres generelt og spesielt for hel-automatiske tjenester. Oppgaven vil også forsøke å belyse om økt digitaliseringstakt gjennom COVID-19 pandemien har endret på hvordan brukermedvirkning ivaretas.

Problemstillingen for oppgaven er:

Hvordan ivaretas brukermedvirkning når velferdstjenester digitaliseres og automatiseres generelt og spesielt under COVID-19 pandemien?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Prosjektet ønsker å intervju nøkkelpersoner i NAV IT som er sentrale i utviklingen av digitale tjenester, samt nøkkelpersoner som har en rolle som brukerrepresentant inn i dette arbeidet. Prosjektet har henvendt seg til NAV IT for å få utpekt nøkkelpersoner som inviteres til intervju. Nye nøkkelpersonen kan identifiseres gjennom intervjuene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltagelse innebærer å være med på et intervju som vil foregå via teams eller en lignende digital videokanal. Det gjøres opptak av intervjuene som transkriberes i etterkant. Hvor lenge intervjuene varer vil avhenge av svarene vi får, men vi antar at disse er unnagjort på ca en time. Det kan bli behov for korte oppfølgingsintervjuer.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- *Tilgang på opplysningene vil være begrenset til studenter og veileder fra Høgskolen i Innlandet:*
 - *Ingar Svingen, student*
 - *Knut Rødningsby, Student*
 - *Catharina Bjørquist, veileder*
- *Navn og bakgrunn lagres separat fra selve intervjuet på et lukket filområde*
- Funn fra intervju vil så langt som mulig presenteres anonymt i masteroppgaven, men det kan tenkes at det er mulig å identifisere hvem som har blitt intervjuet basert på rollen du har.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er juni 2022. Opptak av intervju samt informasjon om hvem som er intervjuet slettes når prosjektet avsluttes.

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Ingar Svingen, ingar.svingen@hdo.no, student
- Knut Rødningsby, Knut.Rodningsby@nav.no, student
- Catharina Bjørkquist, catharina.bjorkquist@hiof.no, veileder

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

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

Med vennlig hilsen

Catharina Bjørkquist
(Forsker/veileder)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet [*sett inn tittel*], og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- å delta i spørreskjema i en eventuell oppfølging
- at funn fra intervjuene som presenteres i masteroppgaven kan publiseres enten gjennom masteroppgaven eller gjennom publisering av artikler
- at funn fra intervjuene kan presenteres til NAV og andre offentlige etater hvis dette er ønskelig

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

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg2: Intervjuguide

Intervjuguide brukerinvolvering i digitaliseringen av velferdstjenester i NAV

Intervjuene gjennomføres som semistrukturerte intervju av nøkkelpersoner, innledningsvis i den sentrale forvaltningen i NAV som jobber med digitalisering av tjenester, (for eksempel produkteiere og lignende) Og brukerrepresentanter og saksbehandlere i sentrale råd/fora som brukes for å skape brukerinvolvering i utvikling og forvaltning av de digitale tjenestene.

Utkast intervjuguide nøkkelpersoner i sentral forvaltning

Beskriv den rollen du har i NAV-IT:

Beskriv hvordan Dere jobber med utvikling av nye eller endring på eksisterende tjenester, fra ide til produksjon:

Hva mener du er viktige kvaliteter ved offentlige velferdstjenester?

- følg opp rundt legitimitetsprinsippene effektive, åpenhet/forutsigbarhet og fleksible
- Hvorfor er dette viktig

Hvordan vil du beskrive hva kvalitet er i digitale tjenester?

Kjenner du til strategien for medvirkning i NAV?

Hvordan reflekteres strategien i din hverdag?

Hva mener du er den viktigste årsaken til at NAV har fokus på brukermedvirkning i digitaliseringen av sine tjenester?

- Hvorfor mener du dette er viktig?

Hvilke effekter mener du brukermedvirkningen har i digitaliseringen av velferdstjenester?

NAV sin strategi for brukerinvolvering opererer med involvering på individnivå, tjenestenivå og systemnivå og baserer brukermedvirkning på å sikre gode arenaer samt utvikle bedre tjenester bl.a. gjennom brukerdrevet tjenesteutvikling og en kultur for medvirkning.

Hvordan involveres målgruppene for tjenestene når disse digitaliseres? På individnivå, tjenestenivå og systemnivå?

Hvordan gjenspeiles kultur for medvirkning seg i praksis i digitaliseringen av velferdstjenester?

Hvordan jobbes det med å utvikle eksisterende arenaer for brukermedvirkning og etablere nye?

Hvordan involveres de forskjellige arenaene i utviklingen av digitale tjenester? (oppfølging hvis det ikke beskrives, i hvilken grad er det tilstrekkelig rom for å jobbe med disse arenane gjennom refleksjon for kollektiv læring?)

Gjennom COVID-19 pandemien har NAV lansert flere nye tjenester, flere av de med høy grad av automatisering slik at de krever liten eller ingen involvering av saksbehandler, hvordan har brukerinvolveringen vært i pandemien med høyere utviklingstakt?

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

Har erfaringene gjennom pandemien medført endringer i hvordan NAV IT kommer til å jobbe med digitalisering fremover?

Hvilke arenaer finnes for brukerinvolvering når tjenestene digitaliseres?

- *(oppfølging hvis det ikke nevnes, akademia.*
- *Også oppfølging av hvordan veiledere involveres i forhold til bottom up innovasjon og job crafting)*

Har du eksempler hvor planlagte digitale tjenester har blitt forkastet eller endret som følge av brukerinvolvering?

Hvordan jobber NAV med å fange og strukturere innsikt i de forskjellige målgruppers behov knyttet til digitale velferdstjenester?

Hvordan brukes innsikten om målgruppens behov i utviklingen av digitale tjenester?

Målgruppene består av mennesker med forskjellig digital modenhet og forutsetninger for å kunne bruke digitale velferdstjenester, hvordan ivaretas slike individuelle forskjeller i utvikling av digitale velferdstjenester?

Hvordan digitaliseres tradisjonelt "ansikt til ansikt" arbeid mellom veileder og bruker?

Hvordan vet NAV at en digitalisering har vært vellykket?

Hvordan skiller NAV seg fra andre offentlige etater som digitaliserer tjenester når det gjelder brukermedvirkning?

Er det andre tema tilknyttet brukermedvirkning du kunne tenke deg å fortelle om?

Har du en oversikt over organiseringen av NAV-IT i produktområder som du kan dele med oss?

Er det andre nøkkelperson du mener vi burde snakke med?

Vedlegg 3: Svar fra NSD

Referansenummer

264411

Prosjekttittel

Brukermedvirkning i digitalisering av velferdstjenester

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Catharina Bjørkquist, catharina.bjorkquist@hiof.no, tlf: +4792048520

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ingar Svingen, ingar.svingen@hdo.no, tlf: 95182629

Prosjektperiode

01.08.2021 - 30.06.2022

Vurdering (1)**14.09.2021 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 14.09.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2022

LOVLIG GRUNNLAG

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

TAUSHETSPLIKT

Deltagerne i prosjektet har taushetsplikt. Intervjuene må gjennomføres uten at det fremkommer opplysninger som kan identifisere enkeltbrukere eller saker.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

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

Hvordan ivaretas brukermedvirkning i digitalisering og automatisering av offentlige velferdstjenester

nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fulle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 4: gruppering og aggregering av tema fra intervjuene

De forskjellige funn i form av sitater fra intervjuene ble koblet mot et eller flere tema og deretter gruppert ut fra i hvilken sammenheng sitatet ble gitt:

arenaer for brukerinvolvering

Arenaer
Arenaer, brukerinvolvering
Kundefokus, Organisering
Organisering
Proaktivt analyse, Organisering
Reaktiv forbedring, Proaktivt analyse, Brukertesting

driver for digitalisering

Kostnadsbesparende
Kundefokus
Reaktiv forbedring, Kundefokus, teknisk gjeld
Reaktiv forbedring, teknisk gjeld
teknisk gjeld
teknisk gjeld, Reaktiv forbedring

effekter av digitalisering

automatisert digital velferd
digitalisering som driver for regelendring, COVID-19
Kundefokus, automatisert digital velferd
Kundereise, Kundefokus
sårbare grupper

legitimitetsprinsipper

forutsigbarhet
Likebehandling, forutsigbarhet
Organisering, forutsigbarhet

lærdom fra pandemien

COVID-19
COVID-19, automatisert digital velferd
COVID-19, brukerinvolvering
COVID-19, Kultur
COVID-19, Organisering
digitalisering som driver for regelendring, COVID-19
Kultur, COVID-19

Organisering og kultur

brukerinvolvering
brukerinvolvering, Organisering
Kultur
Kultur, Organisering
Kultur, velferdsprinsipper
Organisering
Organisering, brukerinvolvering

Organisering, Proaktivt analyse

Proaktivt analyse

proaktiv brukerinvolvering

brukerinvolvering

Brukertesting

Kundefokus

Kundefokus, Proaktivt analyse

Kundereise, Kundefokus

Proaktivt analyse, Kultur

Proaktivt analyse, Kundefokus

Reaktiv forbedring, Organisering

Reaktiv brukerinvolvering

brukerinvolvering

Brukertesting, Reaktiv forbedring

Brukertesting, Reaktiv forbedring, brukerinvolvering

Kundefokus

Reaktiv forbedring

Reaktiv forbedring, brukerinvolvering

Reaktiv forbedring, Brukertesting, brukerinvolvering

Grupperte tema ble aggregert for å identifisere hovedtema i intervjuene:

Brukermedvirkning

arenaer for brukerinvolvering

proaktiv brukerinvolvering

reaktiv brukerinvolvering

Effekter av digitalisering

effekter av digitalisering

legitimitetsprinsipper

Læring fra pandemien

lærdom fra pandemien

Organisering og kultur

organisering og kultur

reaktiv brukerinvolvering

Årsaker til digitalisering

driver for digitalisering

effekter av digitalisering