

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Kristin Bårnes

Masteroppgave

Digitalisering i NAV

**Et kritisk diskursanalytisk perspektiv på
hvordan digitaliseringsbegrepet er
benyttet i tildelingsbrevene gitt NAV av
Arbeids- og sosialdepartementet**

Master i Public Administration

Januar 2019

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA NEI

Forord

Så sitter jeg her, med masteroppgaven min i hendene. Veien hit har vært lang, og det er med lettelse og glede jeg nå kan anse meg ferdig. Det har vært en prosess! Takk til arbeidsgiveren min for tilrettelegging slik av dette lot seg gjennomføre. Dette har vært lærerike år, krevende, men interessant og spennende. Jeg er så glad for å ha gjennomført dette.

Jeg hadde ikke klart dette uten støtte. Takk til veilederen min, Inge Hermanrud, for konstruktive spørsmål, nyttige tips og gode råd. Takk til Karianne for ditt engasjement, dine konstruktive og ærlige tilbakemeldinger, og takk til far for korrekturlesning. Takk til kollegaer for at dere har hørt på meg, oppmuntret meg og vært interessert. Takk til familie og venner for at dere har fulgt med meg på denne reisen. Sist, men ikke minst, tusen takk til min kjære mann for din tålmodighet, optimisme og tro på at dette skulle jeg komme gjennom.

Tønsberg, januar 2019

Kristin Bårnes

Innhold

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
INNHold	4
SAMMENDRAG	6
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
1.1 INNLEDNING	7
1.2 FORMULERING AV FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	8
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR.....	9
1.4 DIGITALISERING OG HISTORIKK	10
1.4.1 <i>En presentasjon av NAV</i>	11
1.5 BEGREPSAVKLARING.....	12
1.5.1 <i>Digitalisering</i>	12
1.5.2 <i>Tildelingsbrev</i>	13
1.6 ANNEN FORSKNING OG PlassERING AV MIN UNDERSØKELSE	14
2. TEORI – STYRINGSPARADIGMER INNEN OFFENTLIG SEKTOR	16
2.1 BYRÅKRATI – TRADISJONELL OFFENTLIG ADMINISTRASJON	16
2.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT	16
2.2.1 <i>Prinsipal-agent-teori</i>	18
2.3 DIGITAL ERA GOVERNANCE	19
2.4 OPPSUMMERING	22
3. METODISK AVGRENSNING	24
3.1 INNLEDNING	24
3.2 VALG AV FORSKNINGSMETODE	24
3.3 PÅLITELIG FORSKNING.....	27
3.3.1 <i>Refleksjoner rundt oppgavens validitet og reliabilitet</i>	28
3.3.2 <i>Etiske betraktninger</i>	29
4. DISKURSANALYSE – TEORI OG ANALYSESTRATEGI	31
4.1 INNLEDNING	31
4.2 SOSIALKONTRUKTIVISME	32
4.3 NORMAN FAIRCLOUGH - KRITISK DISKURSANALYSE.....	33
4.3.1 <i>Nøkkeltbegreper</i>	35
4.3.2 <i>Fairclough tre-dimensjonelle modell</i>	37

4.3.3	<i>Kritisk diskursanalyse som metode</i>	38
4.4	PROBLEMATISKE SIDER VED KRITISK DISKURSANALYSE	40
4.5	FEILKILDER	41
4.6	OPPSUMMERING.....	41
5.	DATAMATERIALET	42
5.1	INNLEDNING.....	42
5.2	KILDER OG DATAINNSAMLING	42
5.2.1	<i>Tildelingsbrevene til NAV</i>	43
5.2.2	<i>Digitaliseringsrundskriv</i>	49
5.2.3	<i>Stortingsmeldinger</i>	50
5.3	OPPSUMMERING.....	51
6.	DIGITALISERINGSBEGREPET GJENNOM TEKST, DISKURSIV PRAKSIS OG SOSIAL PRAKSIS	53
6.1	INNLEDNING.....	53
6.2	DIGITALISERINGSBEGREPET GJENNOM TEKSTEN	53
6.3	DIGITALISERINGSBEGREPET GJENNOM DISKURSIV PRAKSIS	55
6.3.1	<i>Tekstens produksjon, distribusjon og konsumpsjon</i>	55
6.3.2	<i>Diskursene</i>	56
6.4	DIGITALISERINGSBEGREPET GJENNOM SOSIAL PRAKSIS	64
6.4.1	<i>Digitaliseringsbegrepet slik Arbeids- og sosialdepartementet presenterer dette i tildelingsbrevene</i>	64
6.4.2	<i>Digitaliseringsbegrepet sett opp mot styringsparadigmene</i>	68
6.5	OPPSUMMERING.....	74
7.	AVSLUTNING	76
7.1	KONKLUSJON.....	79
	LITTERATURLISTE	82

Sammendrag

Regjeringen satte digitalisering av offentlig virksomhet på dagsorden med Stortingsmeldingen, Eit informasjonssamfunn for alle, i 2006 (St.meld.nr. 17 (2005-2006)). Digitalisering ble med dette satt i sentrum for hvordan offentlig forvaltning skulle utvikle gode og effektive tjenester og arbeidsprosesser. Dette er senere forsterket og gitt større omfang gjennom Digitaliseringsrundskriv og meldingen «Digital agenda for Norge» (Meld.st.nr.27 (2015-2016)).

Jeg ble interessert i hvordan tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet tok opp i seg den sentrale IKT-politikken. Tildelingsbrevene utarbeides årlig av departementet og de gir retning for NAV. I brevene fremkommer de krav og forventninger departementet har til Arbeids- og velferdsdirektoratet, sammen med de økonomiske rammene etaten blir gitt.

Jeg har undersøkt hvorvidt tildelingsbrevene tar opp i seg fokuset på å digitalisere offentlig virksomhet slik den generelle IKT-politikken legger opp til. Jeg har knyttet undersøkelsen opp mot tre ulike styringsparadigmer som kan identifiseres innenfor offentlig sektor. Disse er tradisjonell administrasjon i form av en byråkratisk styringsform, New Public Management og Digital Era Governance.

I undersøkelsen har jeg benyttet kritisk diskursanalyse slik Norman Fairclough presenterer teorien og metoden. Analysen gjennomføres med utgangspunkt i Faircloughs sin tre-dimensjonelle modell hvor jeg har vurdert de valg av ord departementet har benyttet i første del av analysen. I den neste delen av analysen knyttet til diskursiv praksis har jeg identifisert den digitale diskursorden. Innenfor denne diskursorden er det identifisert fem ulike diskurser, bruker-, tilgjengelighets-, effektiviserings-, fornyings-, og omstillingsdiskursen. Disse trekker jeg med meg over i siste del av analysen hvor jeg vurderer hvordan de ulike styringsparadigmene knyttes sammen med diskursene og den ikke-diskursive praksis.

Min undersøkelse viser at tildelingsbrevene i liten grad benytter begrepet digitalisering, og at departementet i mindre grad fulgt opp den overordnende IKT-politikken gjennom sin begrepsbruk.

1. Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

I St.meld.nr. 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle, gir regjeringen uttrykk for sin IKT-politikk. Etter gjennomslag i Stortinget er meldingen å anse som føringer til offentlig virksomhet om at de må følge med på utviklingen, forenkle og effektivisere ved å digitalisere sine tjenester. I 2009 kommer det første digitaliseringsrundskrivet, med navnet «Bedre planlegging og samordning av IKT-relaterte investeringer i staten». Dette rundskrivet er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger for statlige virksomheter innenfor temaet digitalisering. Navnet på rundskrivet er siden endret til Digitaliseringsrundskrivet. Rundskrivet blir oppdatert årlig, om enn med kun små justeringer.

De politiske krav som fremgår av meldinger til Stortinget og i Digitaliseringsrundskrivet tilsier at det offentlige Norge skal effektiviseres ved at tjenestene til innbyggerne digitaliseres og ved utvikling av selvbetjente løsninger. Saksbehandlingen skal automatiseres slik at brukerne kan gjøre mest mulig selv. Brukerne skal gjøre mest mulig selv ved at saksbehandlingen skal i størst mulig grad gjøres automatisert. Dette kommer klart frem i Meld.st.nr 27 (2015-2016), Digital agenda for Norge, som omhandler bruk av IKT for å utvikle en enklere hverdag for den enkelte og øke det offentliges produktivitet.

Digitalisering møter oss overalt hvor vi ferdes. Det snakkes blant annet om digital transformasjon, som innebærer mer enn kun å digitalisere. Det omfatter også nye måter å tenke og løse oppgaver på (difi.no.). Det er digitaliseringen og det som følger med denne man ser som løsningen for å sette brukerne i fokus, effektivisere, gi bedre tjenester og fornye offentlig sektor.

Jeg ønsker i denne oppgaven å se nærmere på hvor opptatt Arbeids- og sosialdepartementet har vært av å digitalisere NAV og NAVs tjenester. Med NAV mener jeg her Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette vil jeg gjøre ved å se på tildelingsbrevene. Jeg ønsker at denne oppgaven kan ses på som et bidrag i arbeidet med utformingen av de tildelingsbrevene departementene utarbeider.

Tildelingsbrevene utarbeides årlig. Dette er styringsdokument som gis av departementene til de ulike direktorat, og det fremgår der hvilke økonomiske midler som stilles til rådighet.

Samtidig gis det rammer og retningslinjer for virksomheten. Tildelingsbrevene gir retning og krav knyttet til forventet utvikling. Det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som er mottaker av tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet og som blant annet har ansvaret for utviklingen og driften av etatens IKT arbeid.

Grunnlaget for valg av tema for denne oppgaven startet ved min subjektive opplevelse av at NAV hang etter i utviklingen av gode digitale løsninger sammenlignet med andre offentlige etater som for eksempel Skatt. Jeg har imidlertid valgt ikke å sammenligne NAV med andre, men heller konsentrere meg om å se på hvordan tildelingsbrevene er utformet og hvilke krav som er stilt der til utviklingen av de digitaliserte løsningene. Oppgaven vil derfor kun omhandle en begrenset del av forklaringen på hva som ligger til grunn for NAVs utvikling av den digitale hverdag.

1.2 Formulering av forskningsspørsmål

Det jeg ønsker å se nærmere på er om, og hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene over tidsperioden 2006 - 2018.

Jeg har formulert temaet for oppgaven slik:

Digitalisering i NAV.

Et kritisk diskursanalytisk perspektiv på hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene gitt NAV av Arbeids- og sosialdepartementet.

Dette ønsker jeg å besvare ved å stille meg disse forskningsspørsmålene:

- Hvordan benyttes begrepet digitalisering i tildelingsbrevene?
- Benyttes det eventuelt andre begrep med samme betydning som digitalisering i tildelingsbrevene?
- Hvordan knytter Arbeids- og sosialdepartementet tildelingsbrevene opp mot andre offentlig styrende dokumenter som forklaring på digitalisering?

Forskningsspørsmålene vil jeg ha med meg som et bakteppe i min analyse for å sikre at jeg holder rett fokus, og slik at jeg får besvart de forhold som er interessante og aktuelle for min undersøkelse.

Jeg vil se på dette ved å foreta en dokumentanalyse, og jeg vil benytte kritisk diskursanalyse som metode. Tildelingsbrevene gitt NAV i perioden 2006 – 2018, et materiale på 476 sider, vil bli gjennomgått. Disse vil jeg se opp mot hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i Digitaliseringsrundskrivene og i meldingene til Stortinget «Eit informasjonssamfunn for alle» og «Digital agenda for Norge».

Alle i Norge vil i løpet av livet være i kontakt med NAV. Hva de vil bli møtt med, og hvordan de blir møtt er derfor interessant og grunnleggende for hvordan det offentlige Norge fremstår.

1.3 Oppgavens struktur

I oppgavens kapittel 1 vil jeg ta for meg bakgrunnen for min interesse for problemstillingen. Jeg vil innledningsvis presentere hvorfor jeg er interessert i problemstillingen, formuleringen av denne og de forskningsspørsmålene jeg synes det er naturlig å stille seg ut i fra denne. Jeg vil også kort presentere NAV, metode for analysen og definere aktuelle begrep.

I kapittel 2 vil ulike styringsparadigmer innenfor offentlig sektor gjøres rede for. Jeg har her valgt å benytte tradisjonell byråkratisk teori, New Public Management og Digital Era Governance.

Kapittel 3 vil kort presentere tekstanalyse som en kvalitativ metode, sammen med vurderingen av hva en pålitelig forskning krever.

Jeg har valgt å presentere kritisk diskursanalyse i et eget kapittel, kapittel 4. Årsaken til dette er at kritisk diskursanalyse, som både er en teori og metode, vil være grunnlaget for min analyse av tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til NAV. For meg ble det derfor både tydeligere og mer oversiktlig å presentere denne for seg selv, og viktig for å gi en mer inngående presentasjon av kritisk diskursanalyse.

I oppgavens kapittel 5 blir grunnlagsmaterialet gjort rede for. Her vil jeg gjennomgå tildelingsbrevene NAV har mottatt i perioden 2006 – 2018. Jeg vil også ta for meg Digitaliseringsrundskrivene, samt to meldingene til Stortinget som jeg mener er særlig aktuelle for oppgaven min.

Analysen skjer i kapittel 6. Denne vil skje via de tre dimensjonene i den kommunikative begivenhet slik Norman Fairclough gjennom kritisk diskursanalyse ser denne.

I kapittel 7 vil jeg avslutningsvis kort oppsummerer hovedfunnene i oppgaven, hva undersøkelsen har gitt av ny læring og eventuelt hva denne kan bidra med.

1.4 Digitalisering og historikk

Digitalisering omhandler teknologi som brukes for å fornye, forenkle og forbedre (www.regjeringen.no). Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har ansvaret for å koordinere digitaliseringen i offentlig sektor. Dette er videre delegert til Direktoratet for forvaltning og IKT. Direktoratet har ansvaret for flere fellesløsninger som benyttes av alle offentlige virksomheter. Dette er blant annet IDporten og digital postkasse.

Den digitale utvikling går fort, og vi skal ikke lengre tilbake i tid enn til 2006 hvor begrepet digitalisering første gang ble benyttet i en melding til Stortinget. I 2009 kom det første digitaliseringsrundskrivet der de politiske myndighetene har sammenstilt de pålegg og anbefalinger som gjelder utviklingen av den digitale utviklingen i offentlig sektor. I 2009 het dette «Bedre planlegging og samordning av IKT-relaterte investeringer i staten». Det ble her stilt krav til at de offentlige etatene skulle benytte seg av en felles arkitektur i utviklingen av sine digitale løsninger. Videre går det frem at offentlige etater skulle benytte fellesløsninger som elektronisk ID. Altinn.no ble presentert som en portal alle skulle benytte og at denne portalen skulle være grunnlaget for videre utbygging.

I 2010 ble navnet på digitaliseringsrundskrivet endret til «Bedre samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten», før det i 2012 ble gitt navnet «Digitaliseringsrundskrivet». Det har ikke endret navn siden. Rundskrivet oppdateres årlig, med kun små justeringer.

I følge The Digital Economy and Society Index (DESI), 2018, har Norge en sterk utvikling innenfor bruk av digitale løsninger i det offentlige (www.regjeringen.no). Det fremgår av undersøkelsen at 90 prosent av de som benytter de offentlige tjenestene i Norge er digitale. Gjennomsnittet i EU ligger på 58 prosent. Norge har satset stort på utbygging av bredbånd og nettilgang til alle og en andel på 90 prosent viser at denne satsningen har vært vellykket. Med en så stor andel av befolkningen på de digitale plattformene har det offentlige Norge et stort potensial for å oppnå effektivisering ved bruk av digitale løsninger.

Det politiske Norge har stor tro på at effektiviseringen av offentlig sektor går gjennom digitalisering, og at dette er noe som vil gi brukerne bedre tjenester. NAV er en av de etatene som flest av landets innbyggere kommer i kontakt med. Denne etaten er derfor mitt utgangspunkt når jeg nå vil se nærmere på hvordan utviklingen har vært.

For å sette dette inn i et historisk perspektiv vil jeg kort presentere den historiske utviklingen NAV har hatt når det gjelder utviklingen av digitale løsninger, og spesielt de selvbetjente løsningene. Løsninger på nett som gir brukerne mulighet for å klare seg selv, fra søknad til vedtak.

1.4.1 En presentasjon av NAV

NAV har ansvar for forvaltningen av landets velferdsytelser. NAV er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet og har siden høsten 2015 vært ledet av arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng. Hovedoppgaven slik det fremgår av tildelingsbrevene er å bidra til at flere kommer i arbeid og at det blir færre mottakere av stønad. NAV ble etablert 1. juli 2006, ved sammenslåing av tidligere Aetat, Trygdeetaten og kommunenes sosialkontor. Etableringen var imidlertid først ferdig gjennomført i 2010.

I henhold til ekspertutvalgets rapport fra 2014, Et bedre Norge, skjer det 127 millioner møter mellom NAV og brukerne i løpet av ett år (regjeringen.no). 74 millioner av møtene skjer ved oppslag på nav.no. I 2011 ble det opprettet en egen Facebook side for foreldrepenger og i 2013 ble muligheten for å chatte med NAV om foreldrepenger åpnet. Disse har 27 000 henvendelser i året. NAV fatter 400 000 vedtak i måneden.

NAV har en egen IT avdeling underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet, men etaten har vært avhengig av eksterne konsulenter i IKT-utviklingen. Etaten har i stor grad benyttet seg av eksterne aktører for både utvikling og drifting. Dette har NAV fått kritikk for, og de senere årene er det derfor ansatt kompetente medarbeidere innen IKT slik at avhengigheten til eksterne aktører minimeres.

I 2011 ble den første fullstendige selvbetjente løsningen fra NAV presentert. Denne var knyttet opp mot pensjonsreformen. Nettløsningen «Din pensjon» ble utviklet. Brukerne kunne da logge seg inn via IDporten og sende søknad om alderspensjon. Løsningen medførte en helelektronisk saksbehandlingsprosess fra søknad til vedtak. Her ble det også mulig for

brukerne å selv oppdatere sine opplysninger, legge inn endringer og se på ulike resultat etter hva man la inn.

På www.nav.no foreligger en oversikt over de ulike utviklingsprosjektene NAV har hatt siden 2014. Oversikten viser at det har skjedd en betydelig innsats innenfor utviklingen av de digitale løsningene siden 2014. Det er likevel ikke mange fullverdige selvbetjente løsninger brukeren kan benytte så langt. I 2015 ble det imidlertid gjort tilgjengelig en ny selvbetjeningsløsning for uføretrygdede med barnetillegg.

Arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng har en digital ambisjon for NAV. Denne gir retning for arbeidet knyttet til digitalisering, som man ser på som et viktig virkemiddel for å løse det samfunnsoppdrag NAV har. Det avgjørende er at NAV skal legge til rette for at de brukerne som kan benytte seg av de digitale tjenestene, skal gjøre det, og at den enkelte skal få en god opplevelse av de selvbetjente, automatiserte og differensierte tjenestene NAV tilbyr. Digitaliseringen skal foregå gjennom en koordinering av utviklingen på alle områder, være seg brukeropplevelse, regelverk, organisasjon, kultur, kompetanse, arbeidsprosesser, informasjonsforvaltning og teknologi.

NAV har i perioden 2016 – 2019 jobbet med en rekke ulike prosjekter som gjelder den digitale utviklingen rettet mot brukerne og samarbeidspartnere av NAV. I henhold til sentrale anbefalinger leverer prosjektene fortløpende. I 2017 fikk NAV pris knyttet til prosjektet «Digital sykemeldingsoppfølging» for årets digitale suksesshistorie (difi.no). Det ble presentert en fullverdig digital selvbetjeningsløsning, fra søknad til vedtak, knyttet til foreldrepenger og engangsstønad i desember 2018.

1.5 Begrepsavklaring

Digitalisering og tildelingsbrev er nøkkelbegreper i oppgaven min som krever en nærmere presisering.

1.5.1 Digitalisering

Begrepet digitalisering rommer mange ulike forhold. Digitalisering er å gjøre om analoge data til digitale. Begrepet omfatter også å effektivisere prosesser ved å innføre digital teknologi. Informasjons teknologi (IT) går fra kun å være et støtteverktøy til å bli en avgjørende og grunnleggende bærebjelke i virksomhetens totale utvikling (magma.no).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den digitaliseringen som skjer innenfor offentlig virksomhet. På regjeringen.no, Digitalisering i offentlig sektor, sier de dette om digitalisering:

Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor. (regjeringen.no)

Videre viser departementet til at digitalisering er en samlebetegnelse for alle de prosesser der man går fra analoge, mekaniske og papirbaserte systemer, løsninger eller prosesser over til å gjøre dette elektronisk. Dette fremgår av Digitaliseringsrundskrivet hvor regjeringen gir sine pålegg og anbefalinger til hvordan det offentlige Norge skal håndtere digitalisering. I digitaliseringsrundskrivet heter det at «Digitalisering skal føre til et bedre og raskere møte med offentlig sektor for innbyggere og næringsliv, og bedre ressursbruk» (regjeringen.no). Tanken er at digitalisering skal øke verdiskapningen og innovasjonen, gjøre det offentlige mer effektivt, at tjenestene det offentlige tilbyr skal være mer tilgjengelige for brukerne og at dette kan frigjøre ressurser til andre oppgaver det offentlige har.

I Digitaliseringsrundskrivet for 2015 presenteres digitalisering som omstilling. I dette ligger, at digitalisering fører med seg omstilling, og videre kan anses å være en omstilling for virksomheten. Årsaken er at det å digitalisere medfører endringer som er så omfattende at dette igjen fører til organisatoriske endringer for virksomheten.

Arbeids- og sosialdepartementet har ikke selv sagt hva de legger i begrepet digitalisering. Alle departement er imidlertid mottakere av digitaliseringsrundskrivet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, sin forståelse av begrepet vil derfor bli lagt til grunn for forståelsen av begrepet i oppgaven.

1.5.2 Tildelingsbrev

Grunnlaget for analysen er tildelingsbrevene som årlig sendes fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Et tildelingsbrev forstås som det sentrale styringsinstrumentet departementet har ovenfor underliggende virksomhet og er avgjørende i virksomhetsstyringen (regjeringen.no). Tildelingsbrevet inneholder de økonomiske rammene underliggende enhet får det kommende

året. I tillegg blir ønskede prioriteringer fra departementet side klargjort, sammen med de resultatmål og rapporteringskrav departementet stiller ovenfor virksomheten.

Etter at Stortinget har godkjent neste års statsbudsjett blir tildelingsbrevet oversendt virksomheten fra departementet, som regel skjer dette i januar måned.

Tildelingsbrev er ikke det eneste styringsdokument direktoratet mottar. Innledningsvis i tildelingsbrevene er det vist til at brevene må ses i sammenheng med instruks der krav til rutiner, systemer og styringsprosesser fremgår (regjeringen.no). Siden tildelingsbrevene er offentlig tilgjengelige dokumenter og ansett som det viktigste styringsinstrument har jeg avgrenset analysen til tildelingsbrevene.

1.6 Annen forskning og plassering av min undersøkelse

Ved søk i Oria og i Brage kommer det opp andre masteroppgaver som har benyttet diskursanalyse som metode, i tillegg er det flere som har benyttet kritisk diskursanalyse. Det er i forskningen blant annet sett på betydningen av ulike begreper som kultur og HMS. Det er flere som har analysert offentlige dokumenter, da særlig meldinger til Stortinget.

Digitalisering er også et svært aktuelt tema som det er skrevet mye om og som er undersøkt ut i fra ulike perspektiver og med ulike teoretiske innfallsvinkler. Det er de senere årene vært forsket på hvordan digitalisering er mer enn kun teknologisk utvikling. Digitalisering bringer i stor grad med seg organisatoriske endringer og det vises til hvordan lederen i denne endringen er essensiell. Dette understrekes av Tale Skjølsvik ved Institutt for informasjonsteknologi ved OsloMet (forskning.no). Ragnvald Sannes fra utdanningsinstitusjonen BI viser til at digitalisering er transformasjon. Transformasjonen er knyttet til bruk av forretningsmodell, organisering og prosesser (enerwe.no). Også Sannes peker på viktigheten av lederskap og deres vilje og evne til å tilegne seg den nødvendige forståelsen.

Sintef har i 2018 igangsatt prosjektet DigiPAS som skal «bidra til evaluering av utprøving, innføring og bruk av digitale løsninger og tilhørende endring av arbeidsprosesser, og etablere kunnskap som vil være sentral for digitalisering i kommunehelsetjenesten - både regionalt og nasjonalt (sintef.no).» Dette er interessant også i NAV sammenheng som jobber med det samme, nemlig å skape bedre tjenester for brukerne samtidig som det effektiviseres og arbeidsprosesser endres.

Jeg har ikke funnet frem til andre som har sett på bruk av digitaliseringsbegrepet i tildelingsbrev, verken til NAV eller andre offentlige virksomheter, på den måten jeg vil gjøre i oppgaven min. Jeg har likevel funnet inspirasjon fra andre forskere som har vist veien til hvordan offentlige dokumenter kan analyseres gjennom bruk av kritisk diskursanalyse.

2. Teori – styringsparadigmer innen offentlig sektor

I denne delen av oppgaven vil jeg presentere tre styringsparadigmer for offentlige forvaltning, byråkrati, New Public Management og Digital Era Governance. Disse styringsparadigmene benytter ulike innfallsvinkler for hvordan offentlig sektor styres, og ved det hvordan de kan ha påvirket digitaliseringen av NAV.

2.1 Byråkrati – tradisjonell offentlig administrasjon

Byråkrati blir oftest forbundet med tydelige og formelle skiller mellom de politiske og de administrative funksjoner (Weber, 2000). Et slik system blir sett på som en hierarkisk organisering der regler og rettferd gjelder. Denne måten å styre samfunnet på preget hele etterkrigstiden (Røiseland og Vabo, 2015). Troen på det offentlige som problemløser av alle typer spørsmål og problemer var det fremtredende trekket. Politisk ble oppgavene løst ved å utforme politikken som byråkratiet skulle iverksette. Staten ble sett på som enhetlig og verdigrunnet var det offentlige sektors etos.

Tradisjonell offentlig forvaltning ble også sett på som statisk og ineffektiv, der utvikling skjer sakte og endringer er vanskelig å få til. Dette førte til at det på 1970-tallet vokste frem en høyrebølge som på 1980-tallet ble presentert som New Public Management. Likevel er sporene etter den byråkratiske organiseringen av offentlig sektor godt synlig i organiseringen av NAV i dag. NAV er en hierarkisk oppbygget virksomhet, der overordnet politisk nivå bestemmer hvordan etaten skal styres. NAV er forpliktet til å gjennomføre de regler som gis og dette gir begrensninger etatens egen avgjørelsesmyndighet.

2.2 New Public Management

New Public Management er en samlebetegnelse på den moderniseringen som er gjort innenfor offentlig sektor. Grunntanken er at offentlig sektor ikke skiller seg fra den private sektor i vesentlig grad (Røiseland og Vabo, 2015). Denne tankemåten for organisering og reformering ble for alvor introdusert og tatt i bruk på 1980-tallet (Busch, Johnsen og Vanebo, 2003). Johan P. Olsen kaller dette for den blå bølge i den nordiske velferdsmodellen. I dette ligger at man retter fokuset mot det individuelle, mot konkurranse og marked med grunnlag i en

nyliberalistisk politisk retning. Det er ikke en måte å gjøre dette på, men et samlet sett av ulike former for å nå de samme målene, nemlig å reformere og effektivisere det offentlige. Slik jeg vil vise til senere er den enkelte NAV bruker satt i sentrum for alle prioriteringer i tildelingsbrevene i NAV. Slik sett kan man kjenne igjen New Public Managements tankegang gjennom vektleggingen på det individuelle aspektet.

Alle teknikkene innenfor spekteret New Public Management bygger på tankegangen knyttet til det rasjonelle hentet fra privat næringsliv. I løpet av 1990-årene ble retningen tatt i bruk med stigende styrke. Hovedgrunnen for omfavnelsen var ønsket om effektivisering. Den tekniske utviklingen gjennom digitalisering ble en del av dette. Grunnlaget for endringen og utviklingen av New Public Management var at offentlig sektor ble kritisert for å være for stor og byråkratisk. Organiseringen var for topptung og den var for regelfiksert, der fleksibilitet ble ansett som mangelvare. Ledelsen manglet makt og brukerorienteringen var for svak.

New Public Management kan deles inn i to søyler (Busch et.al., 2003). Den første er den økonomiske søylen, mens den andre søylen omhandler ledelse og organisering.

Den økonomiske søylen handler blant annet om privatisering, partnerskap mellom offentlig og privat, konkurranseutsettelse, nye selskapsdannelse og inntektsdekkende virksomheter. Den offentlige sektoren ble markedsgjort. Dette har i mindre grad skjedd med NAV, men man kan likevel se noen av tankene fra New Public Management i forbindelse med bruk av tiltaksarrangører utenfor NAV som konkurrerer ved anbud om oppdrag som tidligere Aetat i stor grad selv sto for utøvelsen av.

Når det gjelder den andre søylen handler dette om de organisasjonsinterne forhold som styringslogikk og ledelsesfilosofi. Busch og Vanebo (Busch, Johnsen, Klausen, Vanebo, 2011) viser til at de interne markedene er en sentral del av New Public Management. De interne markedene bygger på begge søyler og man forsøker på denne måten å lage en markedssituasjon som gir de samme fordeler som en vanlig markedssituasjon innenfor det private markedet fungerer. Dette kommer tydeligst frem i form av bestiller-utfører modellen. Denne representerer en endring fra hierarkisk styringsform til kontraktsstyring.

New Public Management ses tydeligst i NAV gjennom overgangen i hvordan NAVs «klienter» omtales. De omtales ikke lengre som «medlemmer» (som kom av at de var medlemmer i folketrygden), men som «brukere» av offentlige tjenester. Overordnet nivå har satt fokus på måloppnåelse og effektivitet ved kostnadskutt og budsjettdisiplin. Dette skal skje

blant annet gjennom å digitalisere tjenestene til brukerne slik at de kan gjøre så mange av oppgavene NAV har gjort selv, og ved å føre dialogen med brukerne digitalt i størst mulig grad. Departementet har satt flere kontrollpunkter for måloppnåelsen av dette.

2.2.1 Prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teorien er en av de mest sentrale teoriene innenfor New Public Management. Utgangspunktet her er på styringsproblemer som oppstår mellom en prinsipal og en agent (Busch et.al, 2011). Dette kan være mellom et departement (prinsipal) og et direktorat (agent). Prinsipalen (Arbeids- og sosialdepartementet) er avhengig av at agenten (Arbeids- og velferdsdirektoratet) handler i tråd med prinsipalens ønsker. Spørsmålet blir da hvordan prinsipalen kan sikre at handlingene er i samsvar med de uttrykte krav.

Agentrelasjonen kan defineres slik:

En kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipalene) engasjerer en annen person (agenten) til å gjøre en jobb for dem, og som innebærer at en viss form for beslutningsmyndighet er delegert til agenten. (Busch, Vanebo, Dehlin, 2010, s. 131)

Arbeids- og sosialdepartementet har engasjert Arbeids- og velferdsdirektoratet til å forvalte det regelverk som gjelder for velferdsetaten i henhold til de føringer departementet har gitt. Det er likevel ikke mulig for departementet å forutse alt, noe som medfører at direktoratet er gitt en myndighet til å ta løpende avgjørelser. Dette kan være problematisk og Busch et.al (2011) presenteres tre hovedårsaker til at agent-relasjoner er nettopp det:

- Ulike målstrukturer

Ulike målstrukturer kan bygge på ulik vektlegging og vurdering av effektivitet og kvalitet, i tillegg til ulik tolkning av behov. Personlige mål kan også settes før organisasjonens mål.

- Asymmetrisk informasjon

Prinsipalen og agenten kan ha ulik tilgang til informasjon. Dette kan føre til at den ene kan få særegen informasjon, får mer og bedre informasjon enn den andre. Kunnskapsnivået blir dermed ulikt mellom partene.

- Ulik risikovurdering og versjon

Agenten kan være villig til å ta en høyere risiko enn det prinsipalen ønsker eller er villig til.

Opportunister som gjør at prinsipalen ikke får forventet gjennomslag. Dette har en kostnadsside for prinsipalen i form av prinsipalens styringskostnader og resttap. Her er styringskostnader knyttet til de kontroll- og styringsrutiner prinsipalen må ha for ikke å komme i en situasjon der agenten har en adferd som skiller seg fra prinsipalens interesser. Resttap handler om endringen i måloppnåelse som prinsipalen har på bakgrunn av at agenten handler annerledes enn hva prinsipalen ville gjort ut i fra samme informasjon. For å hindre et større resttap aksepteres de styringskostnadene prinsipalen har. Utviklingen har gått mot mer ansvarliggjøring, i motsetning til mer regelstyring. Ved økt handlingsrom og ansvarliggjøring kan resttapedet reduseres, samtidig som man reduserer styringskostnadene.

Prosjektet IKT-modernisering er et eksempel på hvordan direktoratet tok en høyere risiko enn hva departementet ønsket. Prosjektet kulminerte ved budsjettoverskridelser og manglende levering av både systemer og resultater. Dette førte til at daværende arbeids- og velferdsdirektør Joakim Lystad i flere tilfeller måtte møte i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite for å forklare seg. Lystad måtte blant annet som følge av hans håndtering av saken gå fra stillingen. Sigrun Vågeng ble ansatt som ny arbeids- og velferdsdirektør høsten 2015. I tildelingsbrevene er erfaringene fra denne saken synlig ved krav om en tettere dialog mellom direktoratet og departementet.

Prinsipal-agent-teori har blitt kritisert for sitt fokus på opportuniste og i det ligger det negative menneskesynet. Perrow kritiserer teorien også for å se bort fra at det som regel ikke er enkelt agenter, men en samling agenter som har organisert seg og som teorien ikke tar inn over seg (Busch et.al, 2011). Avhengig av hvordan departementet utformer og følger opp de krav og forventninger som stilles i tildelingsbrevene vil mulighetene for å utøve en slik form for opportuniste som det her vises til forhindres.

2.3 Digital Era Governance

Digital Era Governance blir presentert som en avløser til New Public Management (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2005). De hevder at Digital Era Governance som styringsparadigme avløste New Public Management omkring 2000 – 2005. Dunleavy og hans

kollegaer presenterte sine teorier knyttet til styringsparadigme i 2005, senere i sin bok om temaet i 2006 (Dunleavy, 2006). De har konsentrert seg om å se på hvordan IT har påvirket organisasjonsutformingen og endringene som har skjedd i offentlig administrasjon over tiår. Spesielt opptatt er de av hvordan den voldsomme veksten av internett, e-post og generaliseringen av IT-systemene har påvirket utformingen og endringene. IT er grunnlaget for hvordan den offentlige administrasjonen forholder seg til innbyggerne på. Dunleavy og hans kollegaer argumenterer for at det er endringene i IT og i informasjonssystemene som har vært avgjørende for det den utviklingen offentlig sektor har gjennomgått, og hvordan dette også har påvirket endringene i organisasjonsstruktur og styringsprosesser. Poenget er å se hvilken betydning IKT har for organiseringen av offentlig sektor.

Digital Era Governance presenterer tre hovedtemaer for hvordan denne retningen innvirker på praksisen av styringen. Disse er reintegration (re-integrasjon), needs-based holism (behovsbasert helhet) og digitalization changes (digitale endringer) (Dunleavy, 2006). Jeg vil forholde meg til den norske oversettelsen som står i parentesene i min gjennomgang av begrepene og deres betydning.

Re-integrasjon handler om å finne sammen igjen virksomheter og funksjoner som ble splittet opp som følge av New Public Management tankegangen. Dette betyr imidlertid ikke at det er tilbake til hvordan det tidligere var, men en ny måte å sette sammen områder som gjennom den nye teknologien naturlig henger sammen. Det er teknologien som er avgjørende for organiseringen. Vi kan trekke parallell til NAV og bruk av tiltaksarrangører. Dette er en funksjon Aetat selv hadde, men der det etter NAV-reformen ble satt ut på anbud. Her ser vi nå et skifte i at NAV i større grad trekker dette inn igjen og begynner å ta tilbake kontrollen og gjennomføringen av ulike kurs og tilbud om tiltak i egen regi.

Både re-integrasjon og behovsbasert helhet vil koble sammen organisatoriske enheter som naturlig hører sammen. Behovsbasert helhetstankegangen handler om at de enheter som har lavere effektivitet som følge av oppsplittet organisering som skal finne sammen, men dette skal kun gjøres på grunnlag av en gjennomgang av organiseringen og prosessene. Når man tenker helhet inkluderer det også innbyggerne, alle tjenestene som skal leveres og den totale organiseringen. I dette ligger også at data samles inn en gang, og de enheter som har behov for de samme data får tilgang til disse. Et eksempel på dette er hvordan en fødselsmelding til folkeregisteret blir delt innenfor offentlig sektor slik at opplysningene også blir tilgjengelig for NAV som da kan iverksette barnetrygd som følge av meldingen.

Digitale endringer handler om hvordan de digitale tjenestene og IT i seg selv går fra å være et tillegg til å bli den avgjørende brikken i utformingen av organisasjonen (Dunleavy, 2006). Når de digitale mulighetenes potensiale utnyttes maksimalt vil dette gi effektiviseringsgevinster for virksomheten. NAV har ikke kommet til det punktet at IT er grunnlaget for organiseringen av etaten, men dette kan skimtes i fremtiden. De prosjekter som er under planlegging, både ut mot brukerne og for interne prosesser og organisering, vil kunne føre til nettopp dette. Det er de digitale endringene som vil få den største betydningen for NAV og slik de siste års tildelingsbrev har legger opp til.

Dunleavy og hans kollegaer deler i sin artikkel «New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance» opp disse tre forholdene i delkomponenter (Dunleavy et.al, 2005). Under re-integrasjon finner man åtte delkomponenter, mens det er seks delkomponenter under både behovsbasert helhet og digitale endringer. Det blir for omfattende å gjennomgå alle delkomponentene her, og jeg vil her kun si noe om de delkomponentene jeg mener er særlig aktuelle for min oppgave.

Innenfor behovsbasert helhet vil jeg trekke frem datavarehus som særlig aktuell. Der hentes den samme informasjonen ut fra de virksomheter som trenger denne ved kun å spørre en gang. En bruker eller næringslivet skal ikke trenge å gi den samme informasjonen til offentlig sektor mer enn en gang. Et eksempel på dette er A-ordningen (arbeidsgivers månedlige innrapportering av inntekt) der arbeidsgiver melder inn opplysningene en gang, mot tidligere der arbeidsgiver måtte sendte opplysningene på fem ulike skjemaer til like mange offentlige virksomheter. De samme offentlige virksomheter henter da informasjonen fra ett sted, A-ordningen. NAV er en av disse, hvor meldingene fra arbeidsgiver benyttes innenfor alle stønadsordninger hvor inntekt er tema. Meldingene fra arbeidsgiver knyttes blant annet opp mot utbetalinger av uføretrygd, de er avgjørende for vurderingen av rett til sykepenger, dagpenger og danner grunnlaget for vurderingen av inntekten i barnebidragssaker. Der NAV tidligere var avhengig av innsendt dokumentasjon fra bruker selv eller fra arbeidsgiver har NAV nå denne dokumentasjonen tilgjengelig. Dokumentasjonen er i tillegg oppdatert helt frem til det tidspunkt NAV fatter vedtak.

Delkomponenter innenfor digitale endringer er mer aktuelle. Disse er; elektronisk tjenestelevering, sentraliserte statlig regisserte IT-anskaffelser, nye former for automatiserte prosesser, radikal fjerning av interaksjonsledd, aktiv kanalstrømming og kundesegmentering, mandat for plattformreduksjon, innbyggerfokus i prosesser og transparens offentlig

virksomhet. For NAV betyr dette blant annet at brukerne vil møte et digitalt NAV som løser de utfordringer de har, enten gjennom å søke opp konkrete spørsmål, i form av spørsmål/svar, eller ved selv å gjennomføre alt fra søknad til vedtak. Brukerne vil selv ha den totale oversikten over sine opplysninger som ligger tilgjengelig hos NAV ved innlogging på «Ditt NAV». Der vil alt fra opplysninger om adresse og kontonummer til dokumenter sendt til og fra NAV være tilgjengeliggjort for bruker.

Elektronisk tjenestelevering handler om å få alle administrative prosesser bort fra papir over til kun å bli elektroniske. I Digitaliseringsrundskrivet er det satt som krav at alle offentlige virksomheter kun kan benytte leverandører som oversender sine fakturaer elektronisk (regjeringen.no). De leverandører som fremdeles sender sine fakturaer per papir kan dermed ikke lengre selge sine varer til NAV. Når det gjelder nye former for automatiserte prosesser snakker vi her om selvbetjenteløsningene hvor saksbehandlerprosessen er automatisert. Så langt i NAV gjelder det søknad om alderspensjon og barnetillegg i forbindelse med en allerede innvilget uføretrygd. Flere er imidlertid under utvikling og neste leveranse er foreldrepenger tidlig i 2019.

Mandat for plattformreduksjon peker på hvordan staten reduserer brukernes muligheter for å velge papirbasert og hvordan staten gjennom lovregulering kan tvinge inn endringer i brukernes adferdsmønster. Dette kan vi se ved opprettelsen av Kontakt- og reservasjonsregisteret der brukeren tidligere kunne velge å motta post fra offentlig sektor digitalt, mens dette nå er endret slik at bruker aktivt må inn for å reservere seg fra digital post. Det er videre et viktig poeng for det offentlige å være transparente slik at brukerne kan følge med på den informasjonen det offentlige har om den enkelte. Brukeren skal selv få innsikt i sin «mappe» og de opplysninger som det offentlige har om brukeren. I NAV har brukeren tilgang til «Ditt NAV» der man kan logge seg inn via IDporten og få tilgang til de opplysninger som NAV har om brukeren. Det er foreløpig ikke en fullstendig tilgang til alle dokumenter, men i dokumenter som er sendt til og fra NAV siden 2016 da løsningen ble introdusert.

2.4 Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet presentert tre ulike former for styringsparadigmer som jeg mener har hatt og har betydning for digitaliseringen av NAV. Disse kan derfor være med for å belyse forskningsspørsmålene. Det er vist til tradisjonell administrativ utforming, og hvordan denne er preget av hierarki og beslutninger gjort fra de sentrale styringsmaktene, og hvordan denne

kan ha vært med å holde den digitale utviklingen tilbake. Videre har jeg vist til hvordan New Public Management har økt fokuset på brukerne og effektivisering av offentlig forvaltning. Oppgaver som tidligere ble løst internt ble satt ut på anbud. Det ble fokusert på at effektivitet kunne oppnås gjennom utvikling av teknologien, men uten at dette ble sett på som den ultimate løsningen eller som påvirkning for endringer i selve organiseringen av offentlig virksomhet. Jeg har også vist til hvordan forholdet mellom departementet og direktoratet kan problematiseres gjennom den enes utøvelse av den andres krav og ønsker. Har direktoratet forstått riktig hvilke forventninger departementet har til statens egen påvirkning og styring av organisasjonens utvikling, og i det hvordan direktoratet selv skal være driver for digitaliseringen av staten? Til slutt presenterte jeg hvordan styringsparadigmet Digital Era Governance ser på styring av offentlig sektor. Digital Era Governance er mer enn kun utvikling av digitale løsninger, teorien baserer seg også på hvordan digitalisering påvirker organiseringen av offentlig virksomhet og styringen av denne. Spesielt innenfor hovedtema digitale endringer finner man igjen utviklingen i NAV i de seneste årene og hvordan dette kan være med på å endre organisasjonen på sikt.

Der New Public Management ser på digitalisering som et virkemiddel for å effektivisere offentlig virksomhet, kan Digital Era Governance forstås som grunnmuren i organisasjonen og grunnlaget for hvordan organisasjonen organiseres på. Dette vil jeg komme tilbake til i analysen i kapittel 6.

3. Metodisk avgrensning

3.1 Innledning

Når et forskningsprosjekt skal utformes står man overfor en rekke valg. Det avgjørende er å spørre seg hvilken metode som best kan belyse og svare på de forskningsspørsmål som stilles. Ofte kan en kombinasjon av flere forskningsdesign være aktuelt, ettersom det kan gi et bredere og bedre svar på forskningsspørsmålet.

Jeg skal i min oppgave undersøke på hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til NAV. Dette vil jeg gjøre gjennom å benytte dokumentanalyse som forskningsdesign. Jeg har vurdert at dette vil gi svar på mine forskningsspørsmål på en god og utfyllende måte og jeg vil derfor ikke benytte flere design i denne oppgaven.

Jeg vil i dette kapittel kort redegjøre for hva samfunnsvitenskapelig forskningsdesign er, og hvilke metoder som kan benyttes. Videre vil jeg presentere den kvalitative metoden, dokumentanalyse, som jeg har valgt å bygge min undersøkelse på. Valget av metode vil bli begrunnet og metodens fordeler og ulemper vil bli presentert. Jeg vil også peke på metodens validitet og reliabilitet. Avslutningsvis vil jeg ta for meg eventuelle etiske dilemmaer dette designet kan gi.

3.2 Valg av forskningsmetode

Vitenskap kan defineres «som systematiske studier av fysiske eller sosiale fenomen» (Ringdal, 2013, s. 37). Vitenskapen skapes i et samspill mellom virkeligheten og observasjoner av denne knyttet opp mot teori. Det er ulike syn både knyttet til hvordan man ser virkeligheten og til hvilket kunnskapssyn man har. Dette er i seg selv interessant, men ikke relevant å utdype i oppgaven.

Metode er det verktøyet vi kan bruke for å innhente informasjon om de temaer eller fenomen man ønsker å studere (Silverman, 2014). Samfunnsvitenskapelig metode kan forstås som hva man bør gjøre for å få innsikt og lærdom om det som interesserer oss. Det innebærer at det må gjøres noe aktivt for å komme frem til målet som er å få svar på spørsmål som blir stilt. Målet er også knyttet opp mot å komme frem til ny kunnskap. Det er ulike kvalifiserte måter å komme

frem til svar på. Det stilles som forutsetning for vitenskapelig forskning at det er noe man ønsker å få innsikt i. Det utformes en hypotese og det benyttes en kvalifisert metode for å undersøke denne. Undersøkelsen gir ny innsikt og kunnskap, ofte kun for kunnskapens egenverdi, men den nye innsikten kan gjenskapes av andre (Silverman, 2014).

I følge Ringdal er design en grov skisse til hvordan en undersøkelse skal utformes (Ringdal, 2013). Forskningsdesign deles inn i kvantitativ og kvalitativ. Dett er ulike strategier for hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Silverman presentere ulikhetene mellom metodene på denne måten:

Quantitativ research	Qualitativ research
Generates data that allow numerical analysis	Describes phenomena in context
Uses statistical calculations	Interprets processes or meanings
Uses statistical software and pre-tested scales	Uses theoretically based concepts
Seeks explanations and correlations	Seeks “understanding”

Tabell 1. Kvantitativ og kvalitativ metode (Silverman, 2014, s.5)

Den kvantitative metoden kjennetegnes med mange enheter, mennesker og/eller organisasjoner som undersøkes og utformes i tall og tabeller for å beskrive virkeligheten (Silverman, 2014). Det er et høyt antall respondenter og man har et talldata som grunnlag for en analyse. Kvantitativ metode er teoristyr, noe som betyr at man stiller spørsmål ved hvorfor forklaringene går i den ene eller den andre retningen (Ringdal, 2013). Det er utarbeidet standardiserte program hvor analysen foregår. Resultatet av regresjonsanalysen er et tallmateriell som forklarer den grad det foreligger en sammenheng mellom de forhold som undersøkes.

Når det gjelder kvalitativ metode skiller denne seg fra kvantitativ metode ved at metoden er beskrivende i tekstlig form, og ikke i form av tall og tabeller. Kvalitativ metode har et mindre antall informanter eller enheter som grunnlag for sin undersøkelse. Formålet er å finne ut hva eller hvorfor noe er som det er (Ringdal, 2013). Kvalitativ metode deles gjerne opp i to

hovedtyper. Det ene er fremprovosert av en forsker og omfatter intervju. Den andre er naturlige forekomster som inkluderer etnografi, tekster, bilder og naturlig tale (Silverman, 2014).

Forskning basert på tekster kan bygge både på kvalitativ og kvantitativ metode (Silverman, 2014). Jeg vil i min oppgave plassere metodebruken i hovedsak innenfor kvalitativt design. Årsaken til dette er at jeg ser på et mindre antall dokumenter som jeg igjen vil analysere et mindre utsnitt av. Jeg vil imidlertid benytte kvantitativ metode i form av presentasjon, se figur 1, ved at jeg foretar en ordtelling av noen sentrale begrep i tildelingsbrevene sendt NAV.

I oppgaven har jeg valgt å konsentrere meg om analyse av tekster. Å benytte tekst som grunnlag for analysen gir en unik kilde til informasjon. De er som oftest offentlig tilgjengelig, de blir utarbeidet kontinuerlig og er en god kilde til å få et innblikk i verden slik den er på tidspunktet for utformingen (Silverman, 2014).

Når vi omtaler tekster handler dette om alt fra referat, rundskriv, statistiske oversikter, offentlige undersøkelser, til blogger og annonser. Tekstene må ses ut i fra hva de er ment å brukes til. Dette må ligge som et bakteppe når analysen gjennomføres.

Mine forskningsspørsmål ønsker jeg å få svar på ved å benytte offentlig tilgjengelig dokumenter utarbeidet av regjeringen gjennom meldinger til Stortinget, tildelingsbrev til NAV, samt digitaliseringsrundskriv. Dette er tekster hentet fra primærkildene som er en førstehåndskilde og hvor innholdet ikke allerede er analysert av andre (Bratberg, 2017). Jeg vil benytte en deskriptiv tilnærming.

Det er mange ulike analysemetoder som kan benyttes i tekstanalyse. Som for eksempel grounded theory, medlemskapskategoriseringsanalyse, kritisk diskursanalyse og narrative analyse (Silverman, 2014). Jeg har valgt å benytte kritisk diskursanalyse som metode for å undersøke mitt forskningsspørsmål. Jeg mener det er en styrke for prosjektet å benytte denne analysemetoden fordi den vil gå i dybden på begrepet digitalisering. Her kan man finne mønstre i hvordan begrepet er benyttet og koblinger mot andre begrep. Dokumentene som ligger til grunn for analysen er politiske og dermed godt egnet for kritisk diskursanalyse fordi metoden er opptatt av maktforhold og ideologi.

Kritisk diskursanalyse omhandler både teori og metode og jeg har derfor valgt å presentere denne for seg i kapittel 4. Jeg vil benytte den hermeneutisk sirkel i min tilnærming. I dette ligger at leseren har en forforståelse i møtet med teksten. Teksten blir tolket ut i fra denne og

vil skape en ny forståelse (forskning.no). Når jeg leser datamaterialet vil det samme skje. Jeg leser disse ut i fra en forforståelse som jeg vil tolke tekstene ut i fra. Jeg vil imidlertid lese tekstene om igjen flere ganger og for hver gang vil jeg tolke disse på nytt ut i fra en fornyet forståelse. Dette vil ikke eksplisitt fremgå av oppgaven min, men den hermeneutiske sirkel er grunnlaget for min gjennomgang av tekstene. Dokumentasjonsmaterialet vil jeg presentere i kapittel 5.

3.3 Pålitelig forskning

Forskning må være til å stole på. Dette innebærer at forskningen må være mulig å overføre til andre mer allmenne sammenligninger for at denne skal ha verdi. Videre må den derfor gjennomføres på en slik måte at denne kan etterprøves. Jeg har vært bevisst på at jeg har vist innhentet datamateriale og hvordan jeg har benyttet materialet. På denne måten vil det være mulig for andre forskere å etterprøve resultatene og forskning vil troverdighet.

Skal forskningen min være gyldig, valid, må denne måle det jeg ønsker at den skal måle (Ringdal, 2013). Jeg vil måle hvordan digitalisering som begrep kommer frem i tildelingsbrevene fra departementet.

Hammersley definerer validitet som: «The extent to which an account accurately represents the social phenomena to which it refers» (Silverman, 2014, s. 90).

Validitet kan deles opp i intern eller ekstern, også referert til som indre og ytre validitet. Intern validitet kjennetegnes ved at resultatene oppfattes som riktige og troverdige, mens ekstern validitet sier noe om resultatene lar seg generalisere og dermed kan gjøre seg gjeldende for en større mengde data enn det som ble undersøkt (Store norske Leksikon). Den interne validiteten vil avhenge av hvordan jeg får til å presentere resultatene av mine undersøkelser i kapittel 6, om drøftelsen min av mine funn fremstår som sammenhengende med det jeg har presentert i gjennomgangen av datamaterialet. Hvorvidt resultatene lar seg generalisere utover tildelingsbrevene til Arbeids- og velfretdirektoratet handler mer om denne formen for styringsdokument har mer generell utforming som kan ses på tvers av departement og direktorat.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at undersøkelsen er valid. Undersøkelsen må også være til å stole på, som betegnes som reliabilitet.

Reliabilitet forstås som forskningens bekreftbarhet eller pålitelighet. Hammersley har følgende definisjon på reliabilitet: «Refers to the degree of consistency with which instances are assigned to the same category by different observers or by the same observer on different occasions» (Silverman, 2014, s. 83).

Bekreftbar forskning tilsier at et forskningsresultat kan gjentas igjen og igjen, med samme resultat. Resultatene av målingene skal fremstå som stabile og konsistente.

Ved tekstanalyse er det viktig for å sikre reliabiliteten ved at det benyttes standardiserte kategorier slik at enhver annen forsker vil benyttes seg av den samme kategoriseringen. Jeg har derfor i analysen vært bevisst på for eksempel å presentere de ulike diskursene jeg har identifisert på en slik måte at disse er lett å følge. Likevel vil kategorisering gjøres på ulike måter, noe som svekker undersøkelsens reliabilitet.

3.3.1 Refleksjoner rundt oppgavens validitet og reliabilitet

Jeg legger vekt på å være tydelig på hva jeg har innhentet av dokumenter som grunnlag for analysen min. For å gi leseren best mulig innsikt i hva jeg har tenkt vil jeg også underveis i oppgaven vise til disse. Dette for å sikre oppgavens gyldighet, troverdighet og bekreftbarhet.

Ved bruk av dokumenter som grunnlag for analysen er det viktig å være kildekritisk. Jeg mener det er en styrke for oppgaven at de dokumenter som ligger til grunn for undersøkelsen i all hovedsak er lett tilgjengelig for alle på nettet. Imidlertid var det noen av tildelingsbrevene som kun ble tilgjengeliggjort ved å kontakte Arbeids- og sosialdepartementet. Dette gjør tilgangen til disse vanskeligere. Det tok også flere måneder fra jeg kontaktet departementet til jeg fikk tilsendt tildelingsbrevene til NAV for årene 2006 – 2012, begrunnelsen for dette var omlegging av arkivsystemet i Arbeids- og sosialdepartementet. Selv om noen av tekstene ikke var i umiddelbar nærhet, tilsier likevel ikke det at andre ikke vil få samme tilgang til materialet som jeg har fått.

Offentlige dokumenter er viktige for å forstå samfunnet vi lever i, og de gjenspeiler den tiden de er skrevet i. Ved å se på flere ulike offentlige dokumenter fra samme tid vil dette gi et bredere bilde over hva som ble ansett som viktig og om dokumentene påvirket hverandre. I datamaterialet har jeg blant annet to meldinger til Stortinget, skrevet med 10 års tidsforskjell, som viser utviklingen innenfor den offentlige IKT-politikken i løpet av denne tiden.

De dokumenter som jeg benytter her er tydelige på hvilken hensikt disse er skrevet i, hvem de er skrevet av og hvem de er skrevet til. Dette er ikke dokumenter andre har tolket. Dokumentene er selve primærkilden og det er disse jeg vil analysere ut i fra forskningsspørsmålene mine.

3.3.2 Etske betraktninger

Etter å ha gått gjennom hva som ligger i en forsknings troverdighet og pålitelig er det også viktig å ta inn over seg at forskningen også skal gjennomføres innenfor etisk gjeldende norm.

En dokumentanalyse medfører ikke de store etiske problemstillinger slik som for eksempel intervju og observasjon gjør (Silverman, 2014). Det er likevel viktig å være klar på at utvalget av materialet og teoriene er balansert. Jeg har vært opptatt av at de dokumenter som velges ut og de teorier som benyttes ikke kun gir uttrykk for ett syn eller en retning, men er balanserte.

Videre er det viktig at forskningen ikke blir preget av at det man undersøker ligger for nært opp til forskeren, og at engasjementet knyttet til temaet er for stort (Silverman, 2014). Dette kan gjøre at man farger resultatet i den retning man selv har en overbevisning knyttet til, eller analysen preges av et ønsket resultat. Brannick og Coghlan argumenterer imidlertid for at det å være native, arbeide i samme organisasjon som man undersøker, kan ha sine fordeler (Brannick og Coghlan, 2007).

Jeg er ansatt i NAV. Som ansatt i NAV vil jeg ha førstehånds tilgang til virksomheten. Jeg kjenner organisasjonen godt og kan bedre forstå hvordan tildelingsbrevene påvirker interne forhold. Dette mener jeg er positivt for mitt bidrag inn i undersøkelsen.

NAV er imidlertid en stor organisasjon. Tildelingsbrevene sendes til og behandles av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Mitt arbeid utføres i en enhet som ligger utenfor direktoratet. Jeg har ikke oppgaver som knytter seg til tildelingsbrevene, eller på annen måte har påvirkningskraft eller tilgang til avgjørelser direktoratet tar. Dette er dermed fremmed for meg, på lik linje med en annen forsker som kommer utenfor NAV.

Jeg er en bruker av NAVs interne datasystem og på den måte opptatt av at NAV har gode systemer som er med på å gjøre arbeidet og arbeidsprosessene enklere, både for brukerne og for de ansatte. Mitt utgangspunkt for valg av forskningsspørsmål, digitalisering i NAV slik dette fremgår gjennom tildelingsbrevene, er en generell nysgjerrighet på temaet. Videre har jeg et ønske om å undersøke dette for å få innsikt i, og kunnskap om, hvordan utviklingen av

digitaliseringen av NAV er knyttet opp mot overordnede krav og føringer gitt i tildelingsbrevene.

4. Diskursanalyse – teori og analysestrategi

4.1 Innledning

Diskursanalysens utgangspunkt er at det ikke finnes en diskurs som har fasiten eller som er altovergripende. Når man ser virkeligheten ulikt vil det alltid kunne settes ulike retninger for diskursen (Jørgensen og Phillips, 1999). Jeg vil i oppgaven se på hvordan digitaliseringsbegrepet benyttes i tildelingsbrevene til NAV fra Arbeids- og sosialdepartementet, og jeg vil identifisere ulike diskurser. Andre forskere vil kunne komme frem til andre diskurser enn de jeg har identifisert, men likevel mener jeg at de diskurser som jeg presenterer vil gi mening.

Diskursanalyse handler om å se mønstre i hvordan språket er strukturert. Analysen må ses opp mot den pakkelsesløsning den kommer i, altså ved både å benytte det teoretiske grunnlaget og den metodens retningen står for (Jørgensen og Phillip, 1999). Diskursanalysens formål er å se *hvordan* språket benyttes om det bestemte begrep.

Diskurs kan defineres som;

Diskurser oppfattes som bestemte måter å snakke om og forstå verden eller et utsnitt av verden. (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 449)

Diskursanalyse er en samlebetegnelse. Man kan si at det handler om ulike språklige analytiske tilnærminger til analysen av tekst og tale. Det er i språket, i teksten og i talen, diskursen studerer. Johannessen et.al. (2011) viser til hvordan diskursanalysen ser på hvordan virkelighetsoppfatninger formes av diskursen. En prosess som skjer ved å analysere forholdet mellom språk og virkelighet.

Jørgensen og Phillip (1999) presenterer tre ulike retninger innenfor diskursanalysen. Disse er Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursteori, kritisk diskursteori slik Fairclough presenterer den og diskurspsykologien. Andre forskere peker på andre retninger. I min oppgave vil jeg fokusere på Faircloughs kritiske diskursanalyse og benytte denne som grunnlag for min analyse. Hans teori, og især hans metode er et godt redskap for analysen av de offentlige dokumentene. Metoden egner seg godt for analyse av disse dokumentene fordi den mener det foreligger et dialektisk forhold mellom diskursen som konstituerende og som konstituert. Fairclough erkjenner med det at det foreligger andre sosiale forhold som påvirker,

former og omformer den sosiale praksis (Jørgensen og Phillip, 1999). For meg betyr det å se sammenhengen og motsetningsforholdene mellom datamaterialet, de identifiserte diskursene, det teoretiske grunnlaget og de sosiale dimensjonene. Jeg vil derfor ikke komme inn på andre teorier eller metoder for diskursanalysen. Jeg vil konsentrere meg om kritisk diskursanalyse, teorien og metoden, slik den presenteres av Norman Fairclough, selv om også kritisk diskursanalyse gjelder en bredere retning med teoretikere som blant annet Ruth Wodak og Teun van Dijk.

Jeg anser kritisk diskursanalyse som et verktøy egnet som grunnlag for analysen fordi denne kombinerer språklig analyseverktøy med tilknytningen til overordnede teorier om samfunnet. Den er spesielt godt egnet ved analyse av politiske dokumenter for å avdekke «sann kunnskap» og makt. I Fairclough sin siste del av analysen, sosial praksis, knyttes også ideologi og makt opp mot andre ikke-diskursive forhold. I denne delen vil jeg se på de ulike styringsparameterne jeg har presentert i kapittel 2, tradisjonell administrasjon, New Public Management og Digital Era Governance sammen med datamaterialet.

4.2 Sosialkonstruktivisme

Mennesker konstruerer mening gjennom sin erfaring. Det er den kulturelle konteksten som vi vokser opp i som er med på å forme hvordan den enkelte av oss oppfatter virkeligheten. For en sosialkonstruktivist foreligger ingen objektiv sannhet. Dette fører med seg et vell av ulike virkelighetsoppfatninger, og i det ulike mønstre eller diskurser. Sosialkonstruktivismens utfordring blir dermed å velge mellom de konkurrerende diskurser (White, 2004).

Innenfor denne retningen er alt sosialt konstruert, fra ideer til institusjoner (Ringdal, 2013). I tanken om at alt er skapt av menneskene ligger også muligheten for endring. Alt kan dermed forandres til noe bedre. Det avgjørende er oppfatningen av verden vi lever i, og ikke hvordan verden faktisk er.

Sosialkonstruktivisme setter språket i sentrum for virkelighetsoppfattelsen. Det er ordene vi bruker som påvirker virkeligheten. Språket er også Fairclough sitt fokus i hans kritiske diskursanalyse. Kritisk diskursanalyse bygger på sosialkonstruktivismen i form av oppfatningen om at sosial interaksjon påvirkes av handlinger og virkelighetsoppfatninger (Jørgensen og Phillip, 1999).

4.3 Norman Fairclough - kritisk diskursanalyse

Kritisk diskursanalyse handler om å identifisere og sette ord på det som ellers blir tatt for gitt, og å problematisere det som ellers forstås som naturlig og selvsagt (Hitching, Nilsen og Veum, 2011). Ved bruk i politiske tekster handler det om å beskrive samfunnet som produserer og benytter disse tekstene. Jan Grue viser til at kritisk diskursanalyse både skal beskrive, forklare og kritisere språkbruken, og i sær den språkbruken som dekker over utfordrende og vanskelige forhold i samfunnet (Hitching et.al, 2011). Språket er ikke nøytralt og perspektivene språket drar med seg referer til den ideologien som ligger under.

Kritisk diskursanalyse har som formål å se på forholdet mellom hvordan språket benyttes og på den sosiale praksis. Det er gjennom kommunikasjon kollektive virkelighetsoppfatninger opprettholdes og forandres. Kritisk diskursanalyse skal avdekke hvilke virkelighetsoppfatninger som gjelder og hvilken sosial praksis de er med på å ivareta (Jørgensen og Phillips, 1999). I tekstanalysen vil man derfor komme i kontakt med de ideer som ligger til grunn slik at man kan gå dypere inn i materien og dermed oppnå en større innsikt. Dette kan man for eksempel se i tildelingsbrevens bruk av hvordan brukerne settes i sentrum for den digitale utviklingen. Særlig kommer dette til syne i tildelingsbrevene fra 2011 hvor IKT-moderniseringen i NAV ble prioritert med egne øremerkede midler. IKT-moderniseringen var en del av et større bilde og der vi blant annet kan identifisere mange av elementene fra Digital Era Governance.

Norman Fairclough oppfattet diskursen som en bidragsyter i å skape den sosiale verden. Han så på diskursen som et aspekt av den sosiale praksis. Diskursen er ikke den eneste sosiale praksis, det er også andre sosiale praksiser. Faircloughs knyttes ideologisk til tradisjonell marxisme. Her vil den kritiske refleksjonen ses i tett sammenheng med maktrelasjonene der det sentrale spørsmålet vil være hvem som tjener på maktrelasjonene (Hitching et.al, 2011).

I sin kritiske diskursanalyse er Faircloughs hovedinteresse å undersøke forandring i de sosiale og kulturelle diskursive dimensjonene (Fairclough, 2008). Han mente at tidligere betydninger og det allerede etablerte vil fortsette sin påvirkning slik at det skjer en endring. Dette ser han på ved å undersøke hvordan tekster kan ses i sammenheng med hverandre, kalt intertekstualitet. Dette er nettopp dette jeg vil gjøre ved å se på både tildelingsbrevene og meldingene til Stortinget.

Kritisk diskursanalyse har fem felles trekk som gjør det mulig å skille denne retningen fra andre diskursanalyser. Disse gir en forklaring og innsikt i kritisk diskursanalyse som teori som er viktig for å forstå denne. Disse fem trekkene er også kjennetegn ved Faircloughs kritiske diskursanalyse. Jørgensen og Phillip (1999) presenterer disse fem slik:

- Sosiale og kulturelle prosesser og strukturer

Tekster utvikles, mottas og fortolkes i en form for sosial praksis. Denne sosiale praksis bidrar til å konstituere den sosiale verden. I dette ligger også sosiale identiteter og sosiale relasjoner. Kritisk diskursanalyse ser på den lingvistisk-diskursive dimensjonen for å se hvorvidt sosiale og kulturelle fenomen forandres.

- Diskurs som både konstituerende og konstituert

Språket som brukes i sosial praksis er både en handling i form av sin påvirkning på verden og handling i form av sin plassering sosialt og historisk.

- Bruken av språket skal analyseres empirisk i den sosiale sammenheng

Det er språkbruken som danner grunnlaget for lingvistisk tekstanalyse.

- Diskursen har ideologiske effekter

Kritisk diskursanalyse bidrar til å skape og reprodusere ulike maktforhold. Maktforhold mellom sosiale grupper som sosiale klasser, kjønn, minoriteter osv. Som følge av at man ser på de ideologiske effektene i dette maktforholdet tydeliggjøres Faircloughs ideologiske grunnlag i den marxistiske tradisjon. I «kritisk» ligger at diskursanalysen ser på diskursiv praksis sin rolle knyttet til å opprettholde den sosial verden.

- Kritisk forskning

Kritisk diskursanalyse stiller seg på de undertryktes side og har som formål å synliggjøre ulikhet innen sosiale grupper og maktforholdene mellom dem.

I analysen vil jeg legge mest vekt på de sosiale og kulturelle prosesser og strukturer og på hvordan språket blir benyttet. Jeg vil knytte tildelingsbrevene sammen med den kontekst de blir gitt i, og vil se på hvordan disse er utformet og formulert. Dette vil fremgå i analysens første del, teksten. Videre vil dette gjenspeile seg i de ulike diskurser jeg identifiserer og som

fremgår av oppgavens punkt 6.3.2. Maktforholdene mellom direktoratet og departementet vil også vise seg i løpet av analysen i drøftingen av den sosiale praksis under punkt 6.4.

4.3.1 Nøkkelbegreper

Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse består av rekke nøkkelbegreper som det er viktig å definere for å forstå hvordan en diskursanalyse kan gjennomføres. Begrepene blir presentert slik de er gjengitt av Fairclough (2008) og Jørgensen og Phillip (1999).

Diskurs. Fairclough ser på diskurs som «en måte å snakke på, som gir betydning til opplevelser ut fra et bestemt perspektiv – det vil si én bestemt diskurs, som kan adskilles fra andre diskurser, for eksempel en feministisk diskurs, en nyliberalistisk diskurs, en marxistisk diskurs (...)» (Jørgensen og Phillips 1999, s.79). Slik definisjonen viser kan det eksistere mange diskurser innenfor samme fenomen. Diskursene baserer seg imidlertid på ulike perspektiver. Digitalisering kan forstås på ulike måter og er dermed et fenomen hvor ulike diskurser kan vektlegge ulike forhold ved begrepets betydning. Videre kan dette gi ulike konsekvenser avhengig av hvordan begrepet benyttes. Dette gjør at man kan se diskursene adskilt fra hverandre ut i fra hvordan språket benyttes. Diskursen har tre funksjoner slik Fairclough ser det (Fairclough, 2008). Disse er å konstruere sosiale identiteter, sosiale relasjoner og kunnskaps- og betydningssystemer.

Når diskurser analyseres skal det fokuseres på den kommunikative begivenheten språket er benyttet i forbindelse med. Det skal videre også ses i forbindelse med diskursordnen.

Diskursorden. Diskursorden er å forstå som summen av de diskurstyper som blir benyttet innenfor de tre funksjonene Fairclough presenterer som sosiale identiteter, sosiale relasjoner og kunnskaps- og betydningssystemer. Disse inkluderer diskursene som blir benyttet sammen med den sjangeren de blir benyttet innenfor.

Sjangre. Dette er den språkbruken som benyttes, og som man forbinder med en bestemt sosial praksis. Sjangeren i min oppgave er offentlige dokumenter opprettet som styringsdokumenter fra en overordnet enhet til en underordnet enhet.

Interdiskursivitet er et uttrykk for ulike diskurser innenfor og på tvers av ulike diskursordner. Når man finner nye måter å uttrykke seg på innenfor en diskursiv praksis vil dette endre grensene innenfor den enkelte diskursordnen og mellom ulike diskursordner (Jørgensen og Phillip, 1999). Interdiskursivitet kan også ses på som et uttrykk av intertekstualitet.

Intertekstualitet er et uttrykk for historiens innvirkning på teksten, men også på hvordan teksten innvirker på historien. I dette ligger at teksten tar med seg tidligere tekster og ved det bidrar til utvikling og endring (Jørgensen og Phillip, 1999). Alle kommunikative begivenheter bygger på andre og tidligere kommunikative begivenheter. Tekstenes sammenheng kan være åpenlyst kjedet sammen, eller de kan være åpenbare i sin tilknytning til andre tekster.

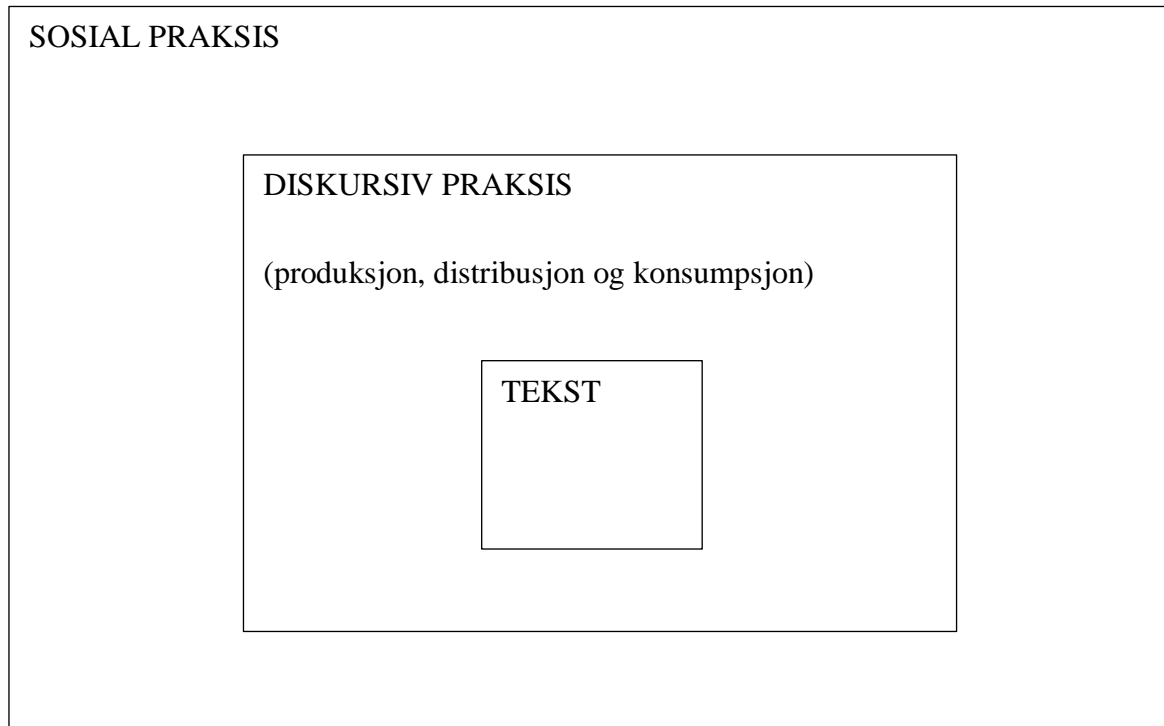
Antagonisme forstås som konflikt i diskursteorien. Konflikten oppstår når ulike identiteter hindrer hverandre. I dette ligger at en som «arbeider» og «forelder» kan komme i en konflikt ved at man som forelder-identiteten krever at man gjør noe som går utover arbeider-identiteten, og motsatt. Slike agnorismer løser diskursteorien ved hegemoniske intervensjoner, der man gjennom en artikulasjon skaper entydighet. Denne kraften som artikulasjonen medfører undertrykker de ulike mulighetene for ulik oppfatning av identiteter. Dette skjer ved fastlåsing. Fastlåsing skjer på tvers av diskursene og en fastlåsing tilsier at den hegemoniske intervensjonen har lyktes ved at en av identitetene, eller diskursene, blir undergravd og oppløst, også kalt dekonstruksjon.

Ideologi inneholder en forståelse av sannhet og reelle relasjoner og oppstår i samfunn preget av dominansrelasjoner. Fairclough har hentet begrepet fra Althusser (Fairclough, 2008), men han forstår ideologi som konstruksjoner av virkeligheten. Den kommer til uttrykk gjennom ulike dimensjoner i diskursiv praksis. Ideologi bidrar til produksjonen, reproduksjon og transformasjon av dominansrelasjoner. Den er en egenskap som kjennetegnes både av strukturer og begivenheter, der den kan plasseres i en sosial konvensjon hvor vi får muligheten til å se ideologisk praksis.

Hegemoni gjør oss i stand til å analysere hvordan diskursiv praksis kan inngå i sosial praksis. Jørgensen og Phillip skriver: «Diskursiv praksis kan ses som et aspekt af en hegemonisk kamp, som bidrager til reproduktion og transformasjon af den diskursorden, den indgår i (og dermed af de eksisterende maktrelationer)» (Jørgensen og Phillip, 1999, s. 88) Hegemonibegrepet er i denne sammenheng en kritisk forståelse av de sosiale maktforholdene. Fairclough viser til at hegemoni er en makt som visse klasser har, og at det handler om å skape allianser. Dette skjer på ulike nivå og innenfor ulike domener (Fairclough, 2008). Kritisk diskursanalyse har som mål å avdekke hvordan man skaper objektivitet.

4.3.2 Fairclough tre-dimensjonelle modell

Når den sosiale samhandlingen studeres vil det variere ut i fra situasjonen hvilken og hvordan den sosiokulturelle praksis er aktuell å vurdere. Sosial praksis er delvis basert på språk og det er denne delen som tilsvarer den diskursive praksis. Kjernen i den tre-dimensjonelle modellen er teksten. Dette illustrer Fairclough slik (Fairclough 2008, Jørgensen og Phillips, 1999):



Figur 1. Faircloughs tre-dimensjonale modell for kritisk diskursanalyse (Fairclough 2008)

Teksten representerer en skildring, men kan ikke ses på uten også å se på tekstproduksjonen og/eller fortolkningen av teksten. I dette ligger en tekst i form av tale, skrift, bilde eller en blanding av disse formene.

Diskursiv praksis. Teksten tolkes ut i fra produksjon, distribusjon og konsumpsjon. Den reproducerer en allerede eksisterende diskursiv struktur, men utfordrer strukturen ved å bruke språket til å betegne hva som kunne vært utenfor strukturen. Det handler om å produsere, distribuere og lese tekst, ut i fra allerede eksisterende diskurs og sjangre. Både fra forfatterens side og fra leserens side. Fairclough trekker ideologi inn i diskursiv praksis (Jørgensen og Phillip, 1999). Ideologi oppfatter han som betydningskonstruksjoner. I dette ligger maktrelasjonene. Tekstene kan ha flere betydninger, og disse kan trekke i hver sin retning, i tillegg til at det kan åpnes opp for ulike fortolkninger.

Sosial praksis vil også vise frem diskursens ideologi. Den kan her ses på som forklaringen. Den reproducerer og forandrer vitenskapen, identiteter og sosiale relasjoner. Teorien er avgjørende for analysen av sosial praksis fordi denne består av mer enn bare diskurser. Sosial praksis inkluderer handlinger, sosiale relasjoner og den materielle verden. Den viser hvilken diskurs som er hegemonisk, altså som leder an og hvordan makten defineres.

Diskursen har tre diskursanalysedimensjoner som er tekstanalyse, prosessanalyse og sosial analyse, eller sagt på en annen måte beskrivelse, tolkning og forklaring. Det er disse jeg vil benytte i min analyse.

4.3.3 Kritisk diskursanalyse som metode

Når Fairclough sin kritiske diskursanalyse skal gjennomføres i et forskningsprosjekt presenterer han en metode bestående av fem steg (Jørgensen og Phillip, 1999). Disse er:

1. Utforming av en problemstilling

På det første trinnet skal problemstillingen utformes. Fairclough benytter sin tre-dimensjonale modell for å formulere problemstillingen. Sosial praksis er utgangspunktet for formuleringen av problemstillingen fordi diskursiv praksis står i et dialektisk forhold til sosial praksis.

2. Valg av empiri

Valget av empiri bestemmes ut i fra problemstillingen. Denne bestemmer hvilket materiale som er relevant for det man ønsker å forske på.

3. Transkripsjon

Der det er benyttet intervju eller samtaler er det aktuelt med transkripsjon av det muntlige materialet. Dette vil ikke være et aktuelt trinn i min analyse da mitt materiale bygger på tekster.

4. Analyse

Faircloughs tre-dimensjonale modell benyttes her som grunnlag for analysen. Teksten, den diskursive praksis og den sosiale praksis analyseres hver for seg.

Tekstens egenskaper gjennomgås og ved å bruke ulike verktøy analyseres teksten. Fairclough viser til interaksjonell kontroll som handler om hvem som setter dagorden, om etos som betyr hvordan identiteter konstrueres gjennom språket, og å se på språklige bakgrunn i form av

metaforer, ordvalg og grammatikk. Tekstanalysen kan gjøres gjennom analysen av ordvalg, grammatikk, tekststruktur og koherens eller sammenheng. Jeg vil spesielt se på ordvalg i min analyse.

I analysen vil jeg se på hvordan teksten er produsert og hvordan den blir benyttet. Her kan man se på hvordan produksjonsforholdene for teksten er og hvordan den i praksis har kommet til. Videre kan man se på hvordan teksten blir fortolket av leserne. Det vanligste for Fairclough i hans analyser har vært å se på det språklige utgangspunktet for teksten (Fairclough, 2008). De ulike diskursene i teksten identifiseres i form av interdiskursivitet, hvor man ser på hvordan tekstene knyttes sammen og er intertekstualisert. Fairclough skiller mellom manifest eller konstitutiv intertekstualisert, som betyr at teksten viser direkte til en annen tekst eller indirekte i form av diskursordnen (Jørgensen og Phillip, 1999). I analysen av diskursiv praksis benyttes utsagnskraft, tekstens koherens og tekstens intertekstualitet. Jeg vil vise til fem ulike diskurser og i analysen av disse vil jeg se spesielt på intertekstualitet fordi meningen i tildelingsbrevene utfylles ved å se disse i sammenheng med Digitaliseringsrundskrivet og meldingene til Stortinget.

Sosial praksis er siste av Faircloughs tre dimensjoner. I denne delen av analysen ser jeg på hvordan teksten og den diskursive praksis plasserer seg i den sosial praksis. Her er det avgjørende å finne frem til forholdet mellom den diskursive praksis og hvilken diskursorden den inngår i. Videre vil man også analysere de sosial og kulturelle relasjoner som ligger utenfor den diskursive praksis, og som fører til at man må trekke inn annen relevant teori som jeg vil gjøre ved å se på blant annet Digital Era Governance.

5.Resultater

Siste trinn i metoden er resultater. Her fokuserer Fairclough på de etiske spørsmålene enhver forsker må stilles seg rundt resultatene av forskningen. Han er skeptisk til at bruken av resultatene fører til en endring av andre diskursive praksiser og til å bruke nye diskursive praksisformer (Jørgensen og Phillip, 1999). Resultatene skal heller brukes til å øke språklig innsikt i diskursiv praksis de selv er en del av, og i de sosiale strukturer og maktrelasjoner som diskursiv praksis formes av.

4.4 Problematiske sider ved kritisk diskursanalyse

Som alle andre teorier og metoder har kritisk diskursanalyse også møtt kritikk. Kritikken er spesielt rettet mot at kritisk diskursanalyse ikke er alene om å være kritisk, at metoden egentlig ikke er en analyse og at den ignorerer leserne og alternative måter å lese teksten på (Machin og Mayr, 2012). Videre kritiseres metoden for ikke å ha nok fokus på produksjonen av tekstene og at den ikke er kognitiv nok. Kritisk diskursanalyse er for selektiv, kvalitativ og partisk og den er for ambisiøs i sin søken etter sosial forandring.

Når det gjelder gjennomføringen av min undersøkelse mener jeg denne kritikken ikke får avgjørende betydning for undersøkelsens betydning. Jeg oppfatter at kritikken i stor grad gjelder forhold knyttet til det lingvistiske og dette er ikke det sentrale i min undersøkelse. Selve produksjonen av tekstene jeg har med i datamaterialet er heller ikke preget av usikkerhet og kritikken vil derfor ikke få betydning. Kritisk diskursanalyse egner seg godt for min analyse av offentlige dokumenter fordi dette er et begrenset utvalg av tekster som er produsert på en kjent måte, dokumentene er skrevet til et formål og for et bestemt publikum.

Deler av kritikken har kritisk diskursanalyse på ulike måter forsøkt å svare på ved videreutvikling av både teori og metode.

Når det gjelder Fairclough sin kritiske diskursanalyse er det særlig pekt på uklarheter knyttet til skillet mellom det diskursive og det ikke-diskursive i sosial praksis (Jørgensen og Phillip, 1999). Fairclough bygger sin teori og metode på mange ulike teoretikere og han avklarer ikke hvilket forhold man skal ha til disse. Spørsmålet er da om man ut i fra dette kan trekke inn den teori som forskeren selv måtte anse som det beste teoretiske grunnlag. Det gis heller ikke svar på hvorvidt noe står i et dialektisk forhold til hverandre og hvordan man kan undersøke det. I den kritiske diskursteori diskuteres det heller ikke i hvilken grad den, eller de som skriver eller uttaler seg har kontroll over sitt språkbruk. Bevissthetsnivået kan være svært ulikt, og Fairclough er kun så vidt innom det.

Forholdene kritikerne her viser til med manglende avklaringer knyttet til de ulike teoretikerne Fairclough bygger på er ikke noe jeg vil legge vekten på i min analyse. Det avgjørende for meg ved å benytte denne metoden er Faircloughs tre-dimensjonale modell, hvor verktøyene er gitt gjennom metoden. Disse er imidlertid så åpne at jeg selv kan legge det som er viktig for min undersøkelse inn i analysen. Metoden og modellen gir en frihet som jeg mener vil gi en bedre drøftelse.

Selv om teorien og metoden kritisk diskursanalyse har møtt kritikk, mener jeg likevel metoden er et godt verktøy for meg i min analyse av de ulike diskursene som identifiseres innenfor de offentlige dokumenter jeg vil undersøke.

4.5 Feilkilder

Når forskning gjennomføres vil det alltid foreligge ulike feilkilder. Feilkildene avhenger av forskningsdesignet som benyttes. Innenfor diskursanalysen er analytikeren selv en del av diskursen. Analytikeren kan forsøke å fri seg fra diskursen, men det vil ikke være mulig fordi alle vil ha med seg sin historie (Jørgensen og Phillip, 1999). Dette betyr at jeg i mitt utvalg av tekster, og analysen av disse, former resultatene ut i fra min erfaring og mine holdninger. Andre forskere vil kunne komme frem til andre resultater enn de jeg har kommet frem til her.

4.6 Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet gjennomgått kritisk diskursanalyse som teori og metode ut i fra teoretikeren og forskeren Norman Fairclough. Fairclough knytter diskursorden til bestemte institusjoner. I oppgaven min er departementene avsendere av alt datamaterialet. Det er ulike departement som står ansvarlig for dokumentene, men jeg vil likevel hevde at man kan kategoriserer disse innenfor departements diskursorden. Det er imidlertid også en annen diskursorden som går på tvers av departementene som jeg har valgt å kalle den digitale diskursorden. De diskurser som jeg vil fokusere på innenfor den digitale diskursorden er brukerdiskursen, tilgjengelighetsdiskursen, utviklingsdiskursen, effektiviseringsdiskursen og omorganiseringdiskursen. Disse diskursene vil jeg benytte under analysen min i kapittel 6.

5. Datamaterialet

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg gjennomgå dokumentene som ligger til grunn for analysen av hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene til NAV i perioden 2006 - 2018.

Jeg har foretatt et strategisk utvalg av hvilke tekster som kan være aktuelle for å få svar på forskningsspørsmålene. Tildelingsbrevene gitt NAV fra Arbeids- og sosialdepartementet er grunnlaget for analysen og dermed selvskrevne. I tillegg er det imidlertid behov for å se disse i den sammenheng de blir gitt i, vurdert opp mot andre offentlige dokumenter som kan være med på å synliggjøre den førende IKT-politikken i perioden. For meg peker Digitaliseringsrundskrivene seg ut som svært aktuelle, men også meldinger til Stortinget i perioden kan gi en bredere forståelse av temaet. Jeg har valgt ut to meldinger til Stortinget der temaet er digitalisering. Dette er den første meldingen til Stortinget som tar for seg digitalisering og den siste som er kommet som omhandler samme tema. Henholdsvis St.meld.nr.17 (2005-2006) og Meld.st.nr. 27 (2015-2016).

5.2 Kilder og datainnsamling

Dokumentene som danner grunnlaget for oppgaven ligger tilgjengelig på www.regjeringen.no. Unntakene er tildelingsbrevene til NAV for årene 2006 – 2012. Disse fremgikk ikke på verken [regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) eller [nav.no](http://www.nav.no). Jeg tilskrev derfor Arbeids- og sosialdepartementet med spørsmål om innsyn i dokumentene. Tildelingsbrevene ble mottatt per e-post som vedlegg i PDF-format. Analysen bygger på følgende dokumenter:

- Tildelingsbrev til NAV for årene 2006 – 2018.
- Melding til Stortinget nr. 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle.
- Melding til Stortinget nr. 27 (2015-2016), Digital agenda for Norge.
- Digitaliseringsrundskriv
 - Bedre planlegging og samordning av IKT-relaterte investeringer i staten, 2009.
 - Vedre samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten, årene 2010 - 2011.
 - Digitaliseringsrundskrivet for årene 2012 – 2017.

5.2.1 Tildelingsbrevene til NAV

Arbeids- og sosialdepartementet (tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006 – 2008 og Arbeidsdepartementet 2009 - 2013) utarbeider årlig tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tildelingsbrev er et dokument der departementet «stiller i dette tildelingsbrev midler til rådighet og gir rammer og retningslinjer for Arbeids- og velferdsetatens virksomhet (...)» (Tildelingsbrev fra 2009, s. 3). Jeg har gjennomgått tildelingsbrevene med den hensikt å identifisere hvorvidt departementet har satt digitalisering av NAV på dagsorden, og hvordan dette eventuelt har endret seg i løpet av årene.

2006 –

I 2006 ble tildelingsbrevet gitt til NAV Interim. NAV ble dette året etablert, noe som går tydelig frem av tildelingsbrevet. Det ble likevel gitt plass i et eget kapittel knyttet til IKT, kapittel 3, med tittel IKT-utvikling. Agendaen i kapitlet var utviklingen av IKT verktøy for å følge opp arbeidslinjen som NAV ble etablert for å prioritere. Videre var det gjennomføringsansvaret NAV hadde i forbindelse med IKT-prosjektet pensjonsreformen gitt betydelig plass. Det ble stilt krav til gjennomføringen av prosjektet, og hvordan NAV skulle prioritere oppfølgingen og kvalitetssikringen av dette prosjektet. Under kapittel 6, andre retningslinjer, er det vist til eNorge 2009 – Det digitale spranget, der den overordnede målsetningen er å gjøre det enklere for brukerne i møte med det offentlige gjennom MinSide. Det skal også legges opp til digital signatur og standardisert pålogging.

Av tildelingsbrevet fra 2006 går det frem at et overordnet mål er at brukerne skal enklere komme i kontakt med det offentlige. I tillegg skal dette frigjøre ressurser både hos brukerne og i offentlig sektor. Det er ikke benyttet digitalisering som begrep.

2007 –

I tildelingsbrevet for 2007 er det kun ett punkt knyttet til IKT. Dette finner jeg i punkt 3.6 som omhandler gjennomføringen av NAV-reformen. Punkt 3.6.2 omhandler NAV sitt ansvar knyttet til planlegging, styring og gjennomføringen av IKT-pensjonsprosjektet. Under punkt 3.6.3 vises det til IKT basisløsningene for arbeidslinjen.

I 2007 er det verken vist til overordnet mål for offentlig virksomhet eller på andre måter satt IKT-utviklingen inn i en større sammenheng.

2008 –

Også i 2008 omhandler tildelingsbrevet IKT-pensjonsprogrammet i punkt 3.6. Tildelingsbrevet gir lite plass til IKT dette året. Fokus er på NAV-reformen.

2009 –

Tildelingsbrevet i 2009 har for første gang uttalt delmål knyttet informasjon og tilgjengelighet tilpasset brukerne. Det står at «Det skal legges vekt på god tilgjengelighet gjennom telefoni samt elektronisk informasjons- og kommunikasjonsteknologi». De selvbetjente løsningene skal være tilpasset den enkelte bruker ut i fra dennes behov, forutsetninger og kompetanse. Under punkt 5, øvrige rammer og retningslinjer, er det i punkt 5.6. gitt føringer knyttet til direktoratets IKT-strategi for perioden 2008 – 2013. Departementet ber direktoratet følge de mål og tilrådninger som er gitt i St.meld. nr. 17 (2006-2007). Direktoratet skal synliggjøre utviklingen av IKT og investeringene knyttet til IKT-prosjekter, og hvordan disse realiserer regjeringens ambisjoner. I tillegg til NAVs IKT-strategi.

I 2009 er det første gang det gis større oppmerksomhet knyttet til utviklingen innen for IKT i et mer omfattende omfang, og der en mer langsiktig strategi innenfor IKT-utviklingen blir vist til i tildelingsbrevet.

2010 –

I tildelingsbrevet for 2010 er det i punkt 3.7, tjenester tilpasset brukernes behov, gitt føringer i punkt 3.7.3 som gjelder informasjon og tilgjengelig tilpasset den enkelte brukers behov ut i fra dens aktuelle situasjon. Punkt 3.9. omhandler gjennomføringen av reformer og organisasjonsutvikling. Under dette punktet er det vist til IKT-prosjektet, pensjonsreformen. Her er det videre vist til IKT-virksomheten sett opp mot etatens IKT-strategi, som er utvidet tidsmessig frem til 2015. Igjen er det vist til St.meld.nr. 17 (2006-2007). Det er et eget punkt som omhandler IKT-arkitektur og krav om å benytte de syv felles arkitekturprinsipper i utviklingen av IKT. Dette skal sikre en helhet og sammenheng for brukerne innenfor statlig virksomhet.

2011 –

I tildelingsbrevet for 2011 gjentar departementet NAVs oppgave i å møte den enkelte bruker med et tilpasset tjenestetilbud som inkluderer tilgjengelighet i form av elektronisk

kommunikasjon og informasjon. De selvbetjente løsningene oppgis å være en del av dette. Hovedoppgaven i 2011 er å få pensjonsreformen som trer i kraft 1.1.2011 i mål. I punkt 3.9.4 omhandles IKT-strategien for 2009 – 2015, nå som IKT-modernisering, og det vises til at denne moderniseringen er delt opp i prosjektene KS 1 som avsluttes i 2011 og KS 2 der arbeidet med planlegging skal gjennomføres i 2011.

2012 –

Også i 2012 settes elektronisk informasjon og tilgjengelighet i fokus. Dette er utdypet ved at departementet har bedt NAV om å motivere og veilede brukerne slik at de tar i bruk nav.no og de mulighetene som ligger der. Punkt 3.9 omhandler etatens krav til å gjennomføre reformer og organisasjonsutvikling på en god og effektiv måte. Dette er første gang departementet knytter effektiv forvaltning opp mot møtet med brukerne på denne måten. Departementet viser også til hvordan dette krever et forbedringsarbeid på alle nivåer i etaten, og virksomhetsstrategien for 2011 – 2020 vises til som det viktigste verktøyet for å nå dette målet.

IKT-moderniseringen har også dette året fått et eget punkt, punkt 3.9.6. Det er stilt store forventninger til hva IKT-moderniseringen skal bidra med. Moderniseringen skal gi en enhetlig og effektiv forvaltning som gir bedre tjenester til brukerne og som gir bedre tjenester til samarbeidspartnere. I utviklingen av tjenestene skal etaten benytte de anbefalte standarder innenfor IKT i offentlig sektor og felleskomponentene som er utviklet. Skal NAV få til IKT-moderniseringen stilles det krav til etaten om systematisk å arbeide med regelverksforbedringer. Videre stilles det krav til at etaten effektivt utnytter sine ressurser og IKT-moderniseringen skal bidra med frigjøring av årsverk, i tillegg til videreutvikling av virksomhetsstyringen og produksjonsstyringen.

2013 –

Hovedmål for 2013 er for Arbeids- og velferdsdirektoratet å prioritere høyt sitt systematiske forbedringsarbeid. Punkt 3.9 er dette året endret til effektiv forvaltning, men innholdet tilsvarer de krav som ble stilt i 2012. I punkt 3.9.5 presenteres IKT-modernisering sammen med EDAG og oppfølging av digitaliseringsprogrammet. EDAG er elektronisk dialog med arbeidsgiver, mens digitaliseringsprogrammet referer til regjeringens program knyttet til komponentene Altinn, felles postkasse og sikkerhetsnivået på elektronisk ID. Disse vil få innvirkning på IKT-moderniseringen i NAV. Direktoratet skal også dette året fortsette med å identifisere hvor regelverket kan forenkles og jobbe for en effektiv ressursbruk av etatens midler.

2014 –

I 2014 skal direktoratet prioritere utviklingen av en effektiv forvaltning der brukerne møtes på en helhetlig måte ut i fra deres behov og så raskt som mulig. IKT-modernisering skal bidra til at NAV gir brukerne og samarbeidspartnere bedre tjenester og at forvaltningen skjer på en enhetlig og effektiv måte. Prosjekt 1 gjennomføres innen utgangen av 2015, mens prosjekt 2 skal planlegges slik at moderniseringen kan videreføres. Under punkt 3.6, som omhandler en helhetlig, effektiv og brukerorientert forvaltning fremgår det i punkt 3.6.2 hvordan utviklingen av forvaltningen skal skje. Dette skal blant annet skje ved IKT-modernisering, hvor fokuset er tilsvarende foregående år, på enhetlig og effektiv forvaltning der brukerne gis bedre tjenester og hvor det legges til rette for digital kommunikasjon med sentrale samarbeidspartnere.

2015 –

Også i 2015 blir IKT-modernisering nevnt som et av hovedmålene og de prioriterte oppgavene departementet stiller til direktoratet. Arbeids- og velferdsforvaltning skal være brukerorientert, effektiv og helhetlig jamfør punkt 3.6. Møtet med brukerne skal ha høy prioritet dette året og det skal skje ved fokus på forenklinger og forbedringer. Utviklingen av etaten skal skje ved blant annet IKT-moderniseringen som videreføres fra tidligere år. Departementet setter som krav at NAV sikrer trygg og sikker saksbehandling og at utbetalingene skjer til rett til og med god kvalitet gjennom sine IKT-systemer.

2016 –

I 2016 skal NAV være initiativtaker og lede sin strategiske retning blant annet i form av IKT-løsninger som har utgangspunkt i brukerne og deres behov. I punkt 3.5.2 stilles det krav til NAV om at minst 60 prosent av alle nye søknader om alderspensjon skal skje gjennom selvbetjeningsløsningene. Kapittel 4 er knyttet til forvaltning og IKT-utvikling. Effektiv utnyttelse av ressursene skal skje gjennom IKT-utvikling. Det er fremdeles et stort behov for modernisering og prosjekt 2 starter høsten 2016. Det skal utvikles gode digitale brukertjenester og digitaliseringsarbeidet må drives fremover. Innen utgangen av 2017 skal direktoratet ha startet på et kartleggingsarbeid knyttet opp mot etablering av digitalt førstevalg. I tillegg skal direktoratet innen utgangen av 2018 se på hvilke tjenester som bør ses på tvers av virksomhetene.

I 2016 er første gang departementet benytter digitalisering som begrep.

2017 –

Departementet krever at direktoratet i 2017 skal legge vekt på modernisering av gamle systemer, økt digitalisering og flere selvbetjente løsninger. Dette fordi brukerne skal gis bedre tjenester, arbeidsprosessene skal gjøres mer hensiktsmessig og forvaltningen skal effektiviseres gjennom dette. Gjennomføringen av prosjekt 2 vil føre til dette. Som i 2016 er også kapittel 4 dette året viet til forvaltning og IKT-utvikling. Fokuset for IKT-utviklingen ligger i direktoratets styring og oppfølging av prosjekt 2. Det skal samtidig foretas en dreining og forsterkning av gode digitale brukertjenester. En god fremdrift i digitaliseringsarbeidet ligger i dette. Kravet fra departementet er at direktoratet må gjøre det uten å miste fokus på sikker forvaltning og løpende drift av både oppgaver og etatens IKT-systemer.

Direktoratet har fått krav på seg til å foreta et strategi- og planarbeid knyttet til føringene slik de blir gitt i Meld.st.nr. 27 (2015-2016), Digital agenda for Norge.

2018 –

I 2018 skal direktoratet vektlegge modernisering av IKT og økt digitalisering, samt flere selvbetjente løsninger for brukerne. Dette for å gi bedre tjenester, ha hensiktsmessige arbeidsprosesser og effektiv forvaltning. I kapittel 4, om forvaltning og IKT-utvikling er det satt fokus på fortsatt systematisk arbeid med å utvikle bedre IKT-løsninger for slik å bedre effektiv ressursbruk. Skal NAV få til en videre digitalisering bes direktoratet om å komme i dialog med departementet om behov for regelverksendringer. Prosjekt 2 fortsetter, samtidig som direktoratet må starte planleggingen av prosjekt 3. Direktoratet må også dreie og forsterke utviklingen av digitale brukertjenester, og det skal fra direktoratets side legges til rette for dialog knyttet til fremdriften i digitaliseringsarbeidet.

For første gang henvises det til Digitaliseringsrundskrivet i et tildelingsbrev til NAV. Dette gjøres i forbindelse med vurderingen av hvilke tjenester som kan ses i sammenheng med andre offentlige virksomheter og hvorvidt disse egner seg for utvikling av tjenestekjeder.

Begrepsbruk i tildelingsbrevene

Jeg har nå gått gjennom de ulike tildelingsbrevene og sett på hva som har vært de prioriterte områdene innenfor digitaliseringen (IKT-utvikling) av NAV. Gjennom min lesning har jeg i liten grad identifisert begrepet digitalisering, og dette fikk meg til å utføre en optelling av hvilke begrep Arbeids- og sosialdepartementet benyttet i sine tildelingsbrev. Ordteiling i seg

selv sier ikke mye fordi begrepene kan brukes ulikt (Hitching et.al, 2011). Jeg vil likevel hevde at dette gir et interessant bilde av hvordan departementet er oppdaterte på begrepsbruk og trender innenfor området hvor de er forpliktet til å følge de samme grunnleggende føringene, jamfør meldingen til Stortinget og Digitaliseringsrundskrivet.

Jeg har benyttet søkefunksjonen i PDF-formatet i opptellingen av begrepene som er benyttet i tildelingsbrevene. Det fremgår av tabellen at jeg har sett på forekomsten av bruken av begrepene: digital(t), digitale, digitalisering, digitaliseringsrundskrivet, IKT-løsninger, IKT-utvikling og IKT-modernisering. Jeg har valg disse begrepene fordi departementet synes å ha brukt disse synonymt, i større eller mindre grad gjennom årene. Begrepene er innholdsmessig tilsynelatende benyttet i samsvar med forståelsen av hva som ligger i begrepet digitalisering.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Digital(t)	1	0	3	0	0	0	0	1	1	1	4	7	7
Digitale	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	2
Digitalisering	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5	6
Digitaliserings- rundskrivet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
IKT-løsninger	0	1	1	3	1	1	0	0	0	0	1	2	2
IKT-utvikling	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	2
IKT- modernisering	0	0	0	0	0	2	11	14	8	4	3	2	3

Tabell 2: Oversikt over begrepsbruk i tildelingsbrevene til NAV i perioden 2006 - 2018

Tabell 2 viser at det frem til og med 2011 har vært liten bruk av begreper knyttet til digitalisering eller annen form for IKT-relaterte begrep i departementet tildelingsbrev. Ut i fra oversikten er det skjedd et skille fra 2011 og 2012. Det er fra dette tidspunkt prosjekt knyttet til IKT-moderniseringen ble igangsatt. Digitaliseringen ble et prioritert område. IKT-modernisering ble vist til hele 14 ganger i tildelingsbrevet for 2012. I 2016 er hele spekteret av begreper knyttet til digitalisering benyttet. Departementet har fra dette tidspunkt i sentrum for sine krav til NAV at etaten digitaliserer for å effektivisere sine tjenester og for å redusere kostnadene sine.

Av tabellen ser vi at det først i 2017 er vist til digitaliseringsrundskrivet. Fra dette året blir alle begrepene benyttet i tildelingsbrevene og det er fremgår tydelig at departementet har satt utviklingen av de digitale løsningene i NAV i sentrum for sin oppmerksomhet.

Jeg har nå presentert innholdet i tildelingsbrevene for perioden 2006 – 2018 knyttet opp mot departementets prioriteringer på IKT-området. Jeg har også sett på hvordan det benyttet ulike begrep som vil være interessante i analysen i neste kapittel. Det er imidlertid viktig å si noe om innholdet i Digitaliseringsrundskrivet og meldingene til Stortinget før jeg påbegynner analysen.

5.2.2 Digitaliseringsrundskriv

«Bedre planlegging og samordning av IKT-relaterte investeringer i staten», fra 2009, og «Bedre samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten», fra 2010 og 2011, er begge definert som digitaliseringsrundskriv av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Først i 2012 fikk rundskrivet navnet Digitaliseringsrundskrivet. Likheten dokumentene har gjør at jeg her vil presentere disse under ett, og at de i oppgaven vil bli referert til som digitaliseringsrundskrivet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at digitaliseringsrundskrivet er det viktigste verktøyet for å formidle krav og anbefalinger for statlige virksomheter innenfor feltet digitalisering (regjeringen.no). De peker også på at digitaliseringsrundskrivene fra år til år er relativt like for slik å sikre kontinuitet, og at de er generelle og overordnede.

Digitaliseringsrundskrivet handler om samordning og planlegging av IKT-investeringer. Det omhandler sikkerhet, fellesløsninger, standardisering og arkitektur. Rundskrivet er årlig oppdatert med de krav om er særlig gjeldende på dette tidspunkt. I 2012 ble kravet om digitalisering av søknader, skjemaer og rapporter på over 3000 sider gjort gjeldende. I 2013 var det kontakt- og reservasjonsregisteret, mens det i 2014 var digital postkasse. I 2015 ble Digitaliseringsrundskrivet omstrukturert, men innholdsmessig det samme som tidligere. Strukturen ble tydeligere. Rundskrivet ble delt inn ut i fra hva og hvordan virksomhetene skal digitalisere. I tillegg til hvordan gjennomføringen av prosjektene skal skje og hvordan disse kan finansieres. For 2016 ble fokuset Stortingsmeldingen, Meld.st.nr. 27 (2015-2016), Digital agenda for Norge. Rundskrivet for 2017 hadde brukeren i fokus og kravet om digital postkasse presisert.

5.2.3 Stortingsmeldinger

En melding til Stortinget er en tilrådning fra regjeringen til Stortinget som skal godkjennes i statsråd. I oppgaven har jeg valgt ut to meldinger til Stortinget som skal belyse forskningsspørsmålene. Begge er offentlig tilgjengelig på regjeringen.no.

Meldingene representerer den første og foreløpig den siste Stortingsmelding hvor regjeringens IKT-politikk er lagt frem. Det er også disse tildelingsbrevene viser til og jeg mener disse setter tildelingsbrevene inn i en kontekst som kan være med på å underbygge og forsterke forståelsen av digitaliseringsbegrepet. Jeg vil gjøre en kort presentasjon av meldingene.

St.meld.nr. 17 (2006-2007) – Eit informasjonssamfunn for alle

Meldingen på 180 sider ble utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet under regjeringen Stoltenberg II. «Eit informasjonssamfunn for alle» handler i stor grad om IKT-utviklingen i samfunnet, hvordan regjeringen ser for seg at denne utviklingen treffer Norge og hva Norge skal, og må gjøre. Dette er den første melding til Stortinget som i sin helhet er forbeholdt IKT-politikk og IKT-utvikling.

Det fremgår av meldingen at IKT-politikken må utformes slik at denne kan koordinere utviklingen innenfor offentlig sektor. Det må settes inn krefter for å samordne på en slik måte at samfunnets felles ressurser benyttes best mulig. Regjeringen har ambisjoner om hvordan brukerne skal møte offentlig sektor og at offentlig sektor skal effektiviseres og frigjøre ressurser gjennom utvikling og bruk av IKT. Når det gjelder brukernes møte med offentlig sektor skal dette være preget av en åpen og tilgjengelig forvaltning som fremstår med helhetlige og fullverdige digitale tjenester gjennom selvbetjeningsløsninger. Kapittel 7 har tittel «Ei døgnopen forvaltning – elektronisk samhandling i og utenfor offentlig sektor», og er i sin helhet viet til IKT-utviklingen med ambisjon om en sterk, effektiv og fornyet offentlig sektor.

I vedlegg 1 til meldingen er digitalisering definert som «Omgjøring til digital form av informasjon lagret på analoge medium, som papir og lyd-/filmband» (St.meld.nr 17, s. 174). Begrepet digitalisering er benyttet totalt 25 ganger.

Meld.st.nr. 27 (2015-2016) – Digital agenda for Norge

«Digital agenda for Norge» er en omfattende melding på hele 226 sider. Denne har undertittel «IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet». Meldingen er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for regjeringen Solberg. Det presenteres to hovedmålsetninger for regjeringens IKT-politikk. Disse er en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning, samt deltagelse og verdiskapning for alle. De gjør et poeng av at de offentlige tjenestene for brukerne skal fremstå som helhetlige og være i sammenheng med hverandre. Det settes krav til hvordan digitaliseringsprosjektene innen offentlig sektor skal planlegges og gjennomføres.

Meldingens punkt 4.1 er viet digitalisering i offentlig sektor og det vises blant annet til de digitale tjenestene i NAV. I meldingens kapittel 5 presiserer regjeringen at digitalt førstevalg skal styrkes og at det skal arbeides i retning av digital selvbetjening. De legger videre vekt på samordning av digitaliseringsarbeidet og at det må tas nasjonale grep for utvikling av digitaliseringen av oppgaver som løses på tvers i forvaltningen. Kapittel 8 omhandler styring og samordning av digitaliseringen i offentlig sektor. Regjeringen legger stor vekt på at dette samarbeidet i større grad skal styres, og at det ikke lengre er opp til den enkelte virksomhet å velge å involvere eller bli involvert.

I 2016 ble det opprettet et Digitaliseringsråd som skal kvalitetssikre alle faser i digitaliseringsprosjekter. Rådet skal se til at budsjettene ikke overskrides.

Begrepet digitalisering er benyttet 278 ganger i meldingen. Begrepet er imidlertid ikke definert.

5.3 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg presentert tekstene som danner grunnlaget for analysen av hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tildelingsbrevene må settes inn i en kontekst og jeg har valgt å knytte disse opp mot Digitaliseringsrundskrivet og meldingene til Stortinget, «Eit informasjonssamfunn for alle» og «Digital agenda for Norge».

Jeg har ikke bare sett på hva som er skrevet om digitalisering og IKT-utvikling, men også sett på ordbruken i tekstene. Mens bruk av ordet digitalisering i liten grad har vært benyttet i tildelingsbrevene er det benyttet 25 ganger i Stortingsmeldingen fra 2006, og hele 278 ganger

i meldingen fra 2016. Dette mener jeg sier noe om hvordan begrepet har spredt om seg innenfor den politiske sfære noe som gjør det interessant å se på hvordan tildelingsbrevene i liten grad følger opp begrepsbruken. Dette vil jeg komme nærmere inn på når jeg nå går over i analysen.

6. Digitaliseringsbegrepet gjennom tekst, diskursiv praksis og sosial praksis

6.1 Innledning

Kritisk diskursanalyse er en generell teori som tilbyr et stort spekter av verktøy for å gjennomføre en analyse. Fairclough sier om sin liste over verktøy at disse kun gir et utgangspunkt og at disse ikke skal benyttes i sin helhet (Fairclough, 1993). Det foreligger ingen prosedyrer for utførelsen av kritisk diskursanalyse. Undersøkelsens natur er det avgjørende for valg av hvordan diskursanalysen gjennomføres.

Fairclough gir med dette stor frihet til forskeren i å selv velge hvordan analysen skal gjennomføres. I analysen har jeg å foreta analysen ut i fra Faircloughs tre-dimensjonelle modell hvor jeg ser på teksten, diskursiv praksis og sosial praksis. Innenfor hver av disse har jeg foretatt et valg hvor jeg har prioritert å se på de forhold jeg oppfatter som mest hensiktsmessige for analysen jeg skal gjøre av de offentlige tekstene. Jeg har hatt en hermeneutisk tilnæringsmåte til materialet.

Det første jeg vil ta stilling til er diskursordnen, altså det entydige mønster som diskursene innenfor temaet viser. Jeg har i min vurdering av diskursordnen identifisert det jeg vil kalle den digitale diskursordnen. Dette har jeg identifisert som det overordnende mønsteret for de diskurser jeg vil analysere og som jeg vil si mer om under diskursiv praksis og sosial praksis. Først vil jeg imidlertid starte med teksten, ved å se på ordvalgene som er benyttet i datamaterialet.

6.2 Digitaliseringsbegrepet gjennom teksten

Analyse av tekst handler om analysen av vokabular eller ordvalg, grammatikk og sammenhengen mellom setninger. Dette er de formelle trekkene ved teksten, der språket konstruerer diskurser (Jørgensen & Phillips, 1999). Jeg vil avgrense oppgaven min til å se på teksten kun ut i fra bruken av ordvalg. Ordvalg er noe mer enn vokabular. Mens vokabular kun viser til selve begreper, viser ordvalg også til innholdet i begrepene.

Siden jeg i min gjennomgang av datamaterialet har sett at begrepet digitalisering i svært liten grad er benyttet i tildelingsbrevene har det vært naturlig for meg å se nærmere på alternative

ordvalg som er ment å bety det samme. Jeg har derfor sett på ordvalgene som synes å stå i en kontekst der de har samme betydning som begrepet digitalisering. Jeg minner om definisjonen av digitalisering slik Kommunal- og moderniseringsdepartementet har definert denne, og som jeg benytter som grunnlag for min forståelse av begrepet.

Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor. (www.regjeringen.no)

Ved gjennomgangen av tildelingsbrevene er digitalisering som begrep først benyttet i 2016. Jeg ble overrasket over dette fordi begrepet er benyttet 25 ganger i Stortingsmelding nr.17 som ble publisert i 2006 og som er regjeringens førende IKT-politikk innenfor offentlig virksomhet.

I gjennomgangen av tildelingsbrevene ser jeg imidlertid at synonymt med digitalisering er det benyttet elektroniske tjenester, IKT-løsninger, IKT-utvikling og ikke minst IKT-modernisering. Fra 2011 er begrepet IKT-modernisering av NAV benyttet i tildelingsbrevene. Det ligger i begrepet at «Programmet for IKT-modernisering skal bidra til en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bedre tjenester for brukeren og bedre tjenester overfor sentrale samarbeidspartnere» (Tildelingsbrev 2012, s. 6). Departementet har fulgt opp IKT-moderniseringen i tildelingsbrevet fra 2017 ved at «Direktoratet skal legge vekt på å modernisere gamle systemer, økt digitalisering og flere selvbetjeningstjenester skal gi bedre tjenester til brukerne, hensiktsmessige arbeidsprosesser og en effektiv forvaltning. En vellykket gjennomføring av Prosjekt 2 i IKT-moderniseringsprogrammet vil i så henseende være sentralt» (Tildelingsbrev 2017, s. 2). Ved dette ligger IKT-modernisering som begrep tett opp til digitalisering som begrep i sitt innhold.

Intertekstualisert står tildelingsbrevene nært knyttet til meldinger til Stortinget som omhandler regjeringens IKT-politikk og Digitaliseringsrundskrivet. I meldingen «Eit informasjonssamfunn for alle» (St.meld.nr.17 (2005-2006)) er digitalisering som begrep benyttet 25 ganger. Likevel har ikke Arbeids- og sosialdepartementet tatt dette begrepet i bruk før 10 år senere, i tildelingsbrevet av 2016. Digitaliseringsrundskrivet er et styringsdokument som kom i 2009, og som departementet i sine tildelingsbrev først har henvist til i sine tildelingsbrev for 2017 og 2018.

Arbeids- og sosialdepartementet har benyttet et aktivt språk ved å vise til hvordan direktoratet er ansvarlig for å gjennomføre den ønskede utviklingen av IKT-moderniseringen av etaten. Dette ser vi blant annet i tildelingsbrevet fra 2014 hvor det blant annet står «Direktoratet skal i henhold til vedtak basert på KS1 for modernisering gjennomføre en forstudie for Prosjekt 2 (...) Departementet vil ha en tett dialog med direktoratet (...)» (Tildelingsbrev 2014, s. 28). Dette kommer også tydelig frem i tildelingsbrevet fra 2017 der det står «Arbeids- og velferdsdirektoratet skal fortsette det systematiske arbeide med å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen» (Tildelingsbrev 2017, s. 17).

Ved å formulere seg på denne måten er departementet klar på rollefordelingen mellom departementet og direktoratet. Departementet oppnår også å tydeliggjøre at det er direktoratet som er ansvarlig for at utviklingen gjennomføres og for å nå de mål som er gitt i tildelingsbrevene.

6.3 Digitaliseringsbegrepet gjennom diskursiv praksis

6.3.1 Tekstens produksjon, distribusjon og konsumpsjon

Når en tekst blir **produsert** er det mange hensyn å ta, spesielt når teksten produseres av mange, og for mange. Tildelingsbrev produseres av Arbeids- og sosialdepartementet. De er utformet i et fellesskap der det endelige produktet er en del av en prosess hvor ulike synspunkter og vektlegginger har funnet sted under tekstens produksjon. Produksjonen av tekst er en av tre kommunikasjonsbegivenheter. Teksten vil settes i forhold til andre tekster. Teksten vil også måtte forholde seg til diskursordnen, som kan være en eller flere.

Tekster i form av tildelingsbrev kan tenkes å være en del av den politiske diskursordnen, men i tillegg til dette er den også en del av den mer spesifikke velferdspolitiske diskursordnen. Mens tildelingsbrevene er ment for ett direktorat er Stortingsmeldingene og Digitaliseringsrundskriv ment for et bredere publikum. Også disse tekstene ligger innenfor den politiske diskursordnen, om enn mer direkte uttalt for Stortingsmeldingene enn for Digitaliseringsrundskrivet. De er imidlertid også en del av den digitale diskursordnen fordi produksjonen av disse tekstene er grunnlaget for retning og utvikling innenfor den digitale diskursordnen i Norge. Meldingene til Stortinget knytter til seg flere under produksjonen og har som regel vært på høring hos andre departement, hos ekspertgrupper, i brukergrupper osv. før meldingen legges frem for Stortinget.

Distribusjonen av tekstene skjer ved direkte oversendelse fra Arbeids- og sosialdepartementet til NAV når det gjelder tildelingsbrevene. De er også i stor grad tilgjengeliggjort for allmennheten på nettsidene til regjeringen, regjeringen.no. Digitaliseringsrundskrivet er ikke på samme måte distribuert til direktoratet, men blir gjort tilgjengelig på regjeringen.no. Det samme gjelder meldingene til Stortinget. Disse meldingene er imidlertid også lagt frem Kongen i Statsråd. Meldingene blir også lagt frem for Stortinget i en mer formell form for distribusjon som sikrer at Stortinget i sin helhet gjør seg kjent med meldingen.

Når det gjelder **tekstkonsumpsjonen** er tildelingsbrevene styringsdokumenter som avsender forventer og krever at mottaker gjennomgår og styrer i henhold til. Dette kan man også si er formålet for Digitaliseringsrundskrivet. Digitaliseringsrundskrivet er også et rundskriv som skal danne grunnlag for styring av den digitale utviklingen, men som gjelder generelt for alle offentlige virksomheter. Disse dokumentene har mottakere som har forutsetninger for å forstå hvordan rundskrivet skal følges opp. Ettersom dokumentene også gjøres tilgjengelige på regjeringen.no kan hvem som måtte ønske det sette seg inn i dokumentene. Når det gjelder de to meldingene til Stortinget er disse ment å gjøre rede for regjeringens politikk innenfor IKT-området. Meldingene er også ment å gi føringer for hvordan utviklingen innenfor IKT-området skal skje og at avsender, regjeringen, forventer at disse blir benyttet som retningslinjer for ønsket utvikling. Felles for tekstene er at de kan hentes opp, og leses igjen og igjen.

6.3.2 Diskursene

Jeg har valgt å fortolke tekstene gjennom ulike diskurser slik de fremstår gjennom den digitale diskursordnen. Jeg har identifisert fem diskurser som jeg vil drøfte nærmere.

Brukerdiskursen

Bruker perspektivet og brukeren i sentrum er tydelig i alle tildelingsbrevene i perioden 2006 – 2018. Hva som ligger i gode brukermøter og hvordan brukeren best møtes er definert av Arbeids- og sosialdepartementet. Det fremgår videre viser at NAV skal gjennomføre brukerundersøkelser og at det skal være egne brukerutvalg på alle nivå i etaten.

I tildelingsbrevet til NAV i 2006 vises det til at «En overordnet målsetting er å gjøre brukernes møte med det offentlige enklere og frigjøre ressurser både hos brukerne og hos det offentlige.», noe som skal skje via elektroniske tjenester. I 2007 er dette fulgt opp med «Arbeids- og velferdsforvaltningen skal sette brukernes behov i sentrum» (Tildelingsbrev 2006, s. 6).

Departementet mener forvaltningen gjør det ved blant annet å tilpasse sine tjenester til den enkelte bruker, og det vises til at etaten skal møte brukerne gjennom de elektroniske kanalene.

Tildelingsbrevene i den perioden jeg har sett på inneholder alle henvisninger til at brukernes møte med NAV skal skje på en brukertilpasset måte. I 2009 er dette nærmere presisert ved «Informasjon, veiledning og selvbetjeningsløsninger skal være tilpasset den enkelte brukers behov, forutsetninger og kompetanse» (Tildelingsbrev 2009, s. 15). Her skal brukerne kunne møte NAV i en døgnåpen forvaltning, ut i fra deres behov. Dette blir ansett å sette brukeren i fokus, og å være en brukerrettet forvaltning.

Både i tildelingsbrevene for 2016, 2017 og 2018 har departementet stilt krav til NAV om at «Arbeidsprosesser og IKT-løsninger skal utvikles og kontinuerlig forbedres med utgangspunkt i brukerne og deres behov» (Tildelingsbrev 2016, s. 3).

Det fremgår ikke av tildelingsbrevene om brukerens tilbakemelding på hvordan utviklingen av de digitale løsningene har påvirket deres møte med NAV og den opplevde tilgjengeligheten, men det gjennomføres jevnlig møter i brukerutvalg og det forventes at disse tilbakemeldingen følges opp sentralt.

Norge har de mest digitale brukerne etter DESI 2018, men likevel er det grupper som ikke er digitale og som sliter med å forholde seg til det offentlige Norge digitalt. At brukerne er digitale tilsier likevel ikke at de alene kan finne frem på nav.no eller at de forstår den skriftlige informasjonen de mottar i tilsvarende grad som i et personlig møte. Noe av dette bilde kan ses gjennom etatens behandling av serviceklager. I 2017 var det en betydelig økning av antall klager, spesielt på saksbehandlingstid, som sammen med veiledning, informasjon og oppfølging utgjorde dette tre-fjerdedeler av klagene (nav.no).

I tildelingsbrevet for 2016 ble stilt krav til at minst 60 prosent av alle søknader om pensjon skulle gjøres via selvbetjeningsløsningen. Løsningen har vært i bruk siden 2011, og kravet fem år senere er likevel ikke på mer enn 60 prosent. Dette kan skyldes at denne brukergruppen har en lavere digital aktivitet sammenlignet med andre grupper.

I 2017 har departementet uttrykt at «Brukere av Arbeids- og velferdsetaten som ikke trenger personlig oppfølging, skal i størst mulig grad få sitt tjeneste- og informasjonsbehov dekket av selvbetjening og internettbaserte løsninger» (Tildelingsbrev 2017, s. 17).

Utfordringen for etaten er å identifisere de brukerne som er innenfor den gruppen som trenger personlig oppfølging.

Intertekstualitet. En brukers rettigheter og medvirkning er satt i system og brukerutvalg skal uttale seg om hvordan NAV planlegger og gjennomfører av tjenestene, i tillegg skal brukerne være deltaktiske i evalueringer (St.meld.nr. 17 (2005-2006)).

I «Digital agenda for Norge» er en brukerrettet og effektiv forvaltning en av to hovedmålsetninger for regjeringens IKT-politikk. Dette understrekes videre i kapittel 1 der «Brukerne (innbyggere, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor) og deres behov, skal være det sentrale utgangspunktet» (Meld.st.nr. 27, s. 12). Som vi ser utvider regjeringen brukerbegrepet til ikke bare å omfatte innbyggerne, men også frivillige organisasjoner, privat og offentlig sektor. Senere i meldingen er også ansatte innenfor virksomhetene inkludert i brukerbegrepet.

Brukeren skal heller ikke behøve å gi de samme opplysningene til flere offentlige virksomheter. Prinsippet om levering en gang for alle skal legges til grunn for behandlingen av all data. Denne har gjort seg gjeldende gjennom New Public Management og effektivisering av offentlig virksomhet.

Målet i meldingen er å fremme en IKT-politikk som setter brukerne i fokus ved at utgangspunktet for de tjenester som tilbys har utgangspunktet i det brukerne faktisk har nytte av. Ved bruk av fellesløsninger vil brukerne ha en gjenkjennelse som gjør bruken av de digitale løsningene enklere å velge.

Tilgjengelighetsdiskursen

Brukeren i fokus knyttes sterkt opp til etatens tilgjengelighet. Jeg vurderte derfor om bruker og tilgjengelighet var en del av den samme diskurs fordi disse som regel ble presentert sammen. Tilgjengelighet omfatter imidlertid noe mer og jeg har derfor valgt å skille disse. Den andre diskursen er derfor tilgjengelighetsdiskursen.

I tildelingsbrevet fra 2010 vises det til at tilgjengeligheten skal sikres gjennom telefoni og elektronisk informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Tilgjengeligheten via digitale løsninger blir tydeligere utover, og i 2010 vises det også til at nav.no skal være den foretrukne kanalen for møtet med NAV.

I tildelingsbrevet fra 2011 er dette gjort ennå tydeligere ved at «Arbeids- og velferdsetaten skal legge vekt på god tilgjengelighet og gode muligheter for elektronisk informasjon og kommunikasjon, herunder selvbetjeningsløsninger» (Tildelingsbrev 2011, s. 18).

I henhold til nav.no var det 2 551 brukere som i 2017 benyttet seg av kanalen for serviceklager fordi de ikke klarte å komme i kontakt med NAV (nav.no). I tillegg er det serviceklager som registreres på svartid, som også gjelder brukers manglende tilbakemelding innen lovet tid. Selv om NAV har utviklet sine digitale løsninger slik at bruker kan sende og få svar via «Ditt NAV», er det også der behandlingstid slik at det ikke vil bli gitt en umiddelbar tilbakemelding til bruker.

Intertekstualitet. I Stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge» viser regjeringen til at «Tjenestene skal være enklere å bruke og lettere tilgjengelige enn papirskjemaer eller personlig fremmøte» (Meld.st.nr. 27, s. 38). Det er på denne måten NAV skal få sine brukeren til å benytte de digitaliserte løsningene, fordi de er mer tilgjengelige og enklere i sin bruk.

Effektiviseringsdiskursen

Den tredje diskursen jeg har identifisert er effektiviseringsdiskursen. Det er gjennomgående at digitalisering fører til en positiv utvikling innenfor effektivisering av de tjenester NAV leverer. Dette kommer til syne gjennom utsagn som «frigjøre ressurser» og «effektiv arbeids- og velferdsforvaltning», som går igjen i tildelingsbrevene. Tildelingsbrevene har siden 2012 lagt stor vekt på IKT-modernisering og hva den kan utrette for etaten. Det vises blant annet til at IKT-moderniseringen skal «(...) frigjøre årsverk innen ytelsesforvaltningen» (Tildelingsbrev 2012, s. 27).

Effektivitetsdiskursen har to aspekt ved seg. Dette er statens IT-strategi som gjelder for alle offentlige virksomheter i tillegg til det økonomiske aspektet.

Når vi ser på det økonomiske aspektet er dette knyttet opp mot effektivisering som besparelse og bedre utnytting av ressursene det offentlige disponerer. Dette kommer frem i tildelingsbrevet fra 2010 der departementet viser til St.meld.nr. 17 (2005-2006). Der er det gitt føringene for hvilke forventninger departementet har til direktoratet. Meldingen sier at Arbeids- og velferdsetaten er en av offentlig sektors største aktører innen bruk og investering i IKT, og det påligger derfor etaten å være ekstra oppmerksom på de utfordringer som må

ivaretas for å nå regjeringens mål. Disse er i hovedtrekk følgende (St.meld.nr. 17 (2005-2006)):

- En åpen, tilgjengelig og sammenhengende offentlig sektor. Brukerne skal kjenne seg igjen uansett hvilken offentlig virksomhet de benytter.
- **Effektivisering og frigjøring av ressurser gjennom bruk av IKT.** [min utheving]
- Døgnåpen elektronisk forvaltning.
- Portalene MinSide og Altinn skal benyttes av alle offentlige virksomheter.
- Det skal benyttes felles offentlig IKT-arkitektur.
- Åpne standarder slik at samhandling og interoperabilitet sikres.
- Tilrettelegge for digital inkludering som digital tilgang, universell utforming og digital kompetanse.

Det økonomiske aspektet viser seg særlig i punktet for effektivisering og frigjøring av ressurser gjennom bruk av IKT, mens statens IT-strategi er gjennomgående for henvisningen og de forventninger som er gitt direktoratet i deres oppgave innenfor digitalisering av etaten.

Intertekstualitet. I meldingen «Digital agenda for Norge» skriver regjeringen at «Målsettingen er å lage så gode og effektive digitale løsninger at de aller fleste velger å benytte seg av disse» (Meld.st.nr. 27, s. 37). De følger opp med si at «Digitalisering kan gi store produktivetsgevinster. Meldingens del II omhandler hvordan regjeringen, gjennom en sterk og strategisk satsing, vil legge til rette for at offentlig sektor er i stand til å realisere disse gevinstene» (Meld.st.nr. 27, s. 29). Dette følger de opp ved å understreke at de med meldingen varsler et «digitalt taktskifte», der ambisjonsnivået er betydelig. Regjeringen varsler om «en styrking av digitalt førstevalg og fortsatt arbeid i retning av digital selvbetjening og det som ofte omtales som automatisert saksbehandling» (Meld.st.nr. 27, s. 29).

Effektivisering av offentlig virksomhet skal skje gjennom gjenbruk av data som allerede er levert inn til en offentlig virksomhet. Dette kan for eksempel være inntektsopplysninger. Regjeringen følger opp dette ytterligere ved å vise til «Felles IKT-løsninger for å dekke like behov er et viktig effektiviseringstiltak» (Meld.st.nr. 27, s. 73), noe som ytterligere blir forsterket gjennom «Produktivitetskommisjonen peker på at store effektiviseringsgevinster kan hentes ut i offentlig sektor ved å velge beste praksis. Kommisjonen fremhever at økt og bedre bruk av teknologi er avgjørende for økt produktivitet i offentlig sektor» (Meld.st.nr. 27, s. 37).

Fornyingsdiskursen

Den fjerde diskursen har jeg identifisert som fornyingsdiskursen. I dette ligger et pålegg og en forventning om hva som også skal skje når NAV digitaliserer, nemlig en fornyelse i form av nye måter å forholde seg til brukerne på. I tillegg til nye IKT-løsninger som påvirker både brukerne og de ansatte i NAV i hvordan tjenester tilbys løst av brukeren selv og hvordan ansattes arbeidsoppgaver endres. Det siste vil jeg komme tilbake til i den femte diskursen, omorganiserings-diskursen.

Som ledd i IKT-moderniseringen har NAV krav på seg til å utvikle nye digitaliserte løsninger som brukerne kan benytte i sitt møte med NAV. Målet er at det skal utvikles selvbetjeningsløsninger innenfor alle stønadstyper slik at det fra innlevert søknad til vedtak foreligger, kun har gått få sekunder. Dette skjer foreløpig i begrenset omfang, men ved neste leveransen av foreldrepenger i begynnelsen av 2019 vil sykepenge følge på etter kort tid. Da blir omfanget betydelig i mengde, selv om antall stønadsområder i seg selv ikke er omfattende.

I departementets uttalelse om den overordnede målsettingen i 2006 ligger kravet om fornyelse «En overordnet målsetting er å gjøre brukernes møte med det offentlige enklere og frigjøre ressurser både hos brukerne og hos det offentlige» (Tildelingsbrev 2006, s. 6). Departementet skriver videre at «Den enkelte virksomhet må i sitt arbeid med tjenesteutvikling vurdere hvordan IT kan brukes i dette arbeidet» (Tildelingsbrev 2006, s. 6). At dette må skje gjennom bruk av digitalisering står tydelig frem, og følges opp i senere tildelingsbrev hvor nettopp dette fokuset er forsterket og der det går frem at «Samtidig må det gjennomføres en dreining og forsterkning av utviklingsaktiviteter knyttet til arbeid og gode digitale brukertjenester» (Tildelingsbrev 2016, s. 19). Departementet pålegger direktoratet dette gjennom «Direktoratet må legge til rette for en dialog med departementet om den totale utviklingsporteføljen for å drøfte mulighetene for en god fremdrift i digitaliseringsarbeidet innenfor rammen av en sikker forvaltning og drift av løpende oppgaver og av IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten totalt sett» (Tildelingsbrev 2016, s. 19).

Skal fornyelse gjennom digitalisering kunne skje fører dette med seg en gjennomgang og nytenkning knyttet til regelverket slik at det lar seg gjøre å utvikle selvbetjeningsløsninger. Dette følger departementet opp i 2018 «For å legge til rette for videre digitalisering som gir økt automatisering, gode tjenester til brukerne og gevinster i forvaltningen, skal direktoratet i

dialog med departementet vurdere behov for regelverksendringer for å sikre at regelverket understøtter digitalisering og ønsket tjenesteutvikling» (Tildelingsbrev 2018, s. 17).

Intertekstualitet. I tildelingsbrevene i 2017 og 2018 er det henvist til Digitaliseringsrundskrivet. Departementet skriver at «Arbeids- og velferdsetaten skal ihht digitaliseringsrundskrivet innen utgangen av 2018 gjøre en vurdering av hvilke tjenester som bør ses i sammenheng med andre virksomheters tjenester, og om tjenestene egner seg for utvikling av tjenestekjeder, jf. også kravene i digitaliseringsrundskrivet pkt. 1.2.» (Tildelingsbrev 2018, s. 19).

Omorganiseringsdiskursen

En konsekvens og et aspekt av digitaliseringen er at tidligere arbeidsprosesser og rutiner, tidligere organiseringer av enheter og virksomheten ikke lengre er hensiktsmessige eller formålstjenlig. Første gang dette kom direkte til uttrykk i tildelingsbrevet var i 2017. Arbeids- og sosialdepartementet sier da at «Arbeids- og velferdsetaten skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten. Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester (digitalt førstevalg) er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, sammen med for eksempel omorganisering, prosessforbedring og annen bruk av teknologi» (Tildelingsbrev 2017, s. 19). Dette har likevel vært et underliggende aspekt ved IKT-utviklingen i NAV og jeg har identifisert dette som omorganiseringsdiskursen.

Det er høye forventninger til hva digitalisering vil føre til av frigjorte ressurser som etaten i første omgang skal sette fokuset inn på arbeidslinjen, som er hovedmålet med NAV, nemlig å få flere ut i arbeid og færre på trygd. Kravet om å gjøre arbeidsprosesser og samarbeidet med brukerne og andre samarbeidspartnere på en annen måte er også knyttet opp mot en overordnet politikk om å gjøre offentlig sektor mindre i omfang. Noe man ser i tildelingene som fremgår av tildelingsbrevene der departementet viser til et årlig nedtrekk kalt effektiviseringskutt.

Intertekstualitet. I følge meldingen «Digital agenda for Norge» skal offentlige og private virksomheter gjennomføre utvikling gjennom digitalisering. At digitalisering er et videre begrep og får betydelig innvirkning på den organisatoriske siden ved virksomheten er ytterligere forsterket gjennom «Digitalisering handler ikke primært om teknologi, men innebærer omlegginger av virksomheten som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi. Digitalisering handler derfor i stor grad om styring, organisasjonsutvikling og ledelse» (Meld.st.nr. 27, s. 52). Også Digitaliseringsrundskrivet

viser til at digitaliseringen vil føre til omorganiseringen og sier i 2015 at «Digitalisering forutsetter i de fleste tilfeller omstilling, og omstilling innebærer i de fleste tilfeller digitalisering. Sånn sett kan man godt si at digitalisering er omstilling, selv om det fortsatt finnes både IKT-prosjekter uten organisasjonsutvikling, og organisasjonsutvikling uten digitalisering» (regjeringen.no).

Oppsummering

Jeg har nå presentert de fem diskursene jeg har identifisert. Oppsummeringen av disse vil jeg gjøre ved følgende tabell:

Diskurs	Hovedinnhold	Intertekstualitet
Brukerdiskursen	Alle endringer og forbedringer i NAV skal gjøres med brukeren i sentrum.	St. meld. nr. 17 «Eit informasjonssamfunn for alle» Meld. St. nr. 27 «Digital agenda for Norge»
Tilgjengelighetsdiskursen	NAVs tilgjengelighet er viktig og dette skal skje i all hovedsak via de digitale plattformer.	Meld. St. nr. 27 «Digital agenda for Norge»
Effektiviseringsdiskursen	Digitalisering skal frigi ressurser og effektiviserer arbeidsprosesser.	Meld. St. nr. 27 «Digital agenda for Norge»
Fornyingsdiskursen	Nye måter å forholde seg til brukerne, nye måter å samarbeide på med samarbeidspartnere og internt i offentlig sektor.	Digitaliseringsrundskrivene
Omorganiseringsdiskursen	Arbeidsprosesser og strukturer endres som følge av digitaliseringen, og dette fører til omorganisering.	Meld. St. nr. 27 «Digital agenda for Norge» Digitaliseringsrundskrivet 2015

Tabell 3. Oppsummering av diskursene

6.4 Digitaliseringsbegrepet gjennom sosial praksis

Jeg har nå analysert de utvalgte tekstene opp mot de to første delene av Fairclough sin kommunikative begivenhet, tekst og diskursiv praksis (figur 1, s. 37). Men, disse to kan ikke ses adskilt fra den sosial praksis. Spesielt står den sosiale praksis i forhold til den diskursive praksis. Sosial praksis handler om relasjonen mellom den diskursive praksis og diskursordnen, og hvordan denne bidrar til å reprodusere, eller omstrukturere diskursordnen slik den står (Jørgensen og Phillip, 1999). Det er her handlingsaspektet i digitaliseringsbegrepet fremstår og forståelsen av hvordan dette har vært med å forme teksten og den diskursive praksis. Dette jeg vil se opp mot tidligere presenterte teori i kapittel 2, og i det forholdet teorien står til datamaterialet som jeg har presentert i kapittel 5. De diskursene jeg har presentert i punkt 6.3 vil jeg også trekke i min gjennomgang.

Sosial praksis handler også om å kartlegge de kulturelle strukturer og relasjoner som er ikke-diskursive og som kan ses i sammenheng med den diskursive praksis. Kritisk diskursanalyse undersøker nettopp om det foreligger en mulighet for å få til forandring. En forandring skjer der kreativiteten får gjennomslag, i motsetning til der strukturene er for stabile og faste. Jeg vil forsøke å få frem en slik forandringsmulighet ved å se på hvordan digitaliseringsbegrepet er rettet mot å skape en forandring. Ikke minst som følge av de tre aspektene, økonomisk, politisk og kulturell, som Fairclough viser til at den sosiale praksis består av (Fairclough, 2008). Fairclough knytter det økonomiske og politiske opp mot ideologi og makt, mens det kulturelle aspekt knyttes opp mot identitet og verdier. Jeg vil vise til hvordan disse tre virker inn på digitaliseringen av NAV.

6.4.1 Digitaliseringsbegrepet slik Arbeids- og sosialdepartementet presenterer dette i tildelingsbrevene

Tildelingsbrevene er Arbeids- og sosialdepartementets viktigste styringsdokument ovenfor Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er i dette dokumentet de forventninger, krav og føringer departementet har til NAV kommer frem. Det er derfor her departementet må få frem hvilken retning NAV skal arbeide mot, og hva NAV skal prioritere.

Brukerperspektivet har vært gjennomgående i alle tildelingsbrevene i perioden 2006 til 2018. Brukerdiskursen er derfor den mest gjennomgående av de krav og føringer som departementet uttaler. Brukernes behov generelt skal ivaretas. Den enkelte bruker skal også møtes ut i fra sine spesifikke behov. I gjennomgangen av tildelingsbrevene ser jeg at dette behovet har

utviklet seg mer og mer i retning av å gi brukerne tilgang til digitale løsninger. Særlig slår dette inn fra 2011 der det uttales at nav.no skal være den foretrukne kanal for brukernes kontakt med NAV. Departementet følger her opp krav som stilles i Digitaliseringsrundskrivet. I rundskrivet går det frem at den fremste måten brukerne skal komme i kontakt med det offentlige på er gjennom de digitale kanalene. Dette skal være brukernes førstevalg. Disse kanalene må derfor utvikles på en slik måte at de fremmer den overordnede IKT-politikken. Departementet viser ikke til Digitaliseringsrundskrivet i tildelingsbrevet, men kravet tildelingsbrevet stiller kan knyttes opp mot dette rundskrivet.

Brukerdiskursen handler om verdier og ideologi. Brukerne er grunnlaget for NAV, og NAV er til for brukerne. Det er avgjørende at NAV leverer tjenester som er behovstilpasset den enkelte bruker. Dette handler også om at NAV skal yte individbasert service som er målrettet den enkelte bruker. Dette kommer blant annet til uttrykk slik «Informasjon og veiledning gjennom de ulike kanalene skal være korrekt, ha et klart språk og i størst mulig grad tilpasses brukernes forutsetninger og behov» (Tildelingsbrev 2017, s. 17). Det forsterkes gjennom tilgjengelighetsdiskursen der bruker skal møtes på den måten som er best tilpasset brukernes behov. Dette er en vanskelig balansegang. Hvordan vet NAV hva den enkelte har behov for, og i hvilken form, uten først å ha gjort en kartlegging i et fysisk møte? Likevel er det fra 2011 stilt som krav til direktoratet om at nav.no skal være den foretrukne kanalen for samhandling mellom bruker og NAV. Dette gjenspeiler seg av NAVs kanalstrategi, hvor de digitale løsningene er foretrukne som kommunikasjonskanal med brukerne. Det kan da stilles spørsmål ved hvorvidt brukernes reelle behov for tilrettelegging kommer tydelig frem og blir ivarettatt. Brukerne representeres imidlertid på alle nivå gjennom ulike brukerutvalg og det gjennomføres årlige brukerundersøkelser slik at brukernes stemme også skal være med å påvirke den digitale utviklingen. I tillegg synliggjøres de tilfeller der NAV svikter å tilrettelegge i serviceklagene, men der har NAV allerede sviktet i tilretteleggingen for den enkelte. Det er også vanskeligere å rette opp, enn det hadde vært å komme riktig ut fra starten.

Det er i liten grad gjenspeilet seg i tildelingsbrevene at Arbeids- og sosialdepartementet eksplisitt har vært på linje med den IKT-politikk regjering har hatt. Først i 2009 ble det vist til stortingsmeldingen, Eit informasjonssamfunn for alle, selv om meldingen kom i 2006 og la opp til krav innenfor utviklingen av IKT som alle offentlige virksomheter skulle følge. Departementet fulgte opp i 2010 ved å vise til meldingen og at NAV skulle følge de krav og føringer som ble gitt i denne. I meldingen heter det blant annet at:

Den går inn på tema som omhandler kompetanse og digital inkludering og set søkjely set på ei utvikling der universelt utforma løysingar bør vere det føretrekte. Den føreskriv ei fornya og effektivisert offentleg forvaltning med gode og standardiserte tekniske løysingar som kan nåast av bru karen når brukaren sjølv ønskjer det. (St.meld.nr. 17 (2005-2006), s. 10)

Meldingen benytter digitalisering som begrep, og har definert dette ved å gå fra det analoge til det digitale. Imidlertid benyttes også begrepene digital og digitale i stor utstrekning i meldingen. Ut i fra teksten tolker jeg disse begrepene som også å inkludere de øvrige aspektene i definisjonen av digitaliseringsbegrepet slik Kommunal- og moderniseringsdepartementet har definert dette.

Til tross for at digitaliseringsbegrepet var så fremtredende i meldingen ble ikke begrepet tatt opp av Arbeids- og sosialdepartementet. Heller ikke da Digitaliseringsrundskrivet kom i 2009 ble dette tatt opp i tildelingsbrevene. Det er ikke før i 2016 at begrepet ble benyttet i tildelingsbrevene til NAV. Departementet viste også først i tildelingsbrevet for 2017 til Digitaliseringsrundskrivet. Ut i fra dette fremstår departementet som noe bakpå, som ikke følger med eller følger opp, det som skjer i de øvrige departement. De viser ikke i tildelingsbrevene at de er kjent med det som er ment å skulle gjelde på tvers av departementene, og på tvers av hele den offentlige sektor.

Arbeids- og sosialdepartementet har imidlertid benyttet begrep som IKT-løsninger, og fra 2011 er det i betydelig benyttet IKT-modernisering som begrep. I tildelingsbrevene går det frem at begrepet IKT-modernisering rommer planlegging, utvikling og gjennomføring av nye digitale løsninger for brukerne og NAVs ansatte. Departementets prioritering av IKT-utvikling og bruk av begreper knyttet til IKT og utviklingen av de digitale løsningene har vært lav i perioden 2006 – 2015. Grunnlaget for å hevde dette er hvor liten andel av tildelingsbrevene som omhandler digitalisering og IKT-utvikling. Det er først i 2016 det skjer en endring. Fra og med dette året benytter departementet mer plass i tildelingsbrevene på digitaliseringen av NAV. Videre synliggjøres dette ved at det er treff på alle de begrep jeg har telt opp i tabell 2, og som det er vist til under kapittel 5, punkt 5.2.1. Dette kan tyde på at det skjedde noe i skiftet til 2016 som har påvirket fokuset på digitaliseringen av NAV. Man kan spørre seg hvorvidt endringen skyldes at det i 2015 ble ansatt ny arbeids- og velferdsdirektør og ny IKT-direktør. Dette kan imidlertid også skyldes departementets behov for mer styring av IKT-moderniseringen som tok til allerede i 2011, men som hadde hatt en del problemer med

manglende leveringer og budsjetter som ikke ble overholdt. Hva den faktiske årsaken er, er interessant, men likevel ikke noe jeg her vil gå videre inn på fordi dette ville vært en avhandling i seg selv.

Tildelingsbrevene har også et politisk aspekt i seg. Velferdspolitikken er et viktig politisk felt, der påvirkning og makt kan utøves ut i fra den politikk sittende regjering fører. Med visse forbehold om hvordan den politiske makten er fordelt, vil den gjeldende regjering sin politikk gjenspeile seg i hva som gis prioritet, midler og blir målsatt i tildelingsbrevene. Dette mener jeg kommer best frem i fornyingsdiskursen. Her legger departementet opp til at brukerne skal forholde seg til NAV på en enklere og mer tilpasset måte. NAV skal fornye seg til brukerens beste i tråd med makthavernes politiske retning.

Dette har også et økonomisk aspekt som kommer frem i tildelingsbrevene i både effektiviseringsdiskursen og omorganiseringsdiskursen. Dagens regjering har siden de kom til makten gitt NAV, sammen med de andre offentlige virksomheter, et årlig effektiviseringsnedtrekk i budsjettene. I 2018 var nedtrekket på 0,7 prosent. Det offentlige Norge skal slankes, og digitalisering er en av måtene regjeringen ønsker å gjennomføre dette på. På hvilken måte innsparingen skjer er ikke uttalt, og det vil dermed bli gjennomført ulikt ut i fra hvordan den enkelte enheten internt i NAV selv synes å kunne komme i mål med budsjettet.

Oppsummering

NAV tildeles midler gjennom tildelingsbrevene som skal dekke opp stønadsutgiftene, i tillegg til driftsutgifter. Budsjettet er totalt på 1/3 av statsbudsjettet, og er den etaten i det offentlige Norge som alene disponerer en så betydelige andel av statsbudsjettet. Budsjettet er knyttet opp til faste poster og det gir etaten lite rom for selv å benytte midler på områder man finner særlig aktuelle, som eksempel digitaliseringen av NAV. NAV har måttet få tillegg for å kunne gjennomføre IKT-moderniseringen, og er fremdeles avhengig av ekstra tilskudd for å kunne fortsette arbeidet med å digitalisere. Dette påvirker i stor grad kommunikasjonen mellom NAV og Arbeids- og sosialdepartementet. Det er avgjørende for NAV at departementet er på linje med de øvrige forventninger som stilles til det offentlige når det gjelder digitalisering. Digitalisering er forandring, og uten midler til å digitalisere i det omfang NAV har behov for, vil etatens mulighet for å forandre seg være begrenset. Ut i fra min gjennomgang av

tildelingsbrevene kan det synes som om digitalisering ikke har vært et prioritert område for departementet, og de dermed har ført til at NAV kom sent i gang med dette arbeidet.

6.4.2 Digitaliseringsbegrepet sett opp mot styringsparadigmene

Gjennom den teknologiske utviklingen endres også tenkningen rundt organiseringen av virksomheten. Dette kommer tydeligere frem jo lengre man kommer med å digitalisere. Styringsparadigmene blir dermed nødvendige å ta inn i utviklingen av de digitale løsningene fordi disse påvirker hele organisasjonen og organiseringen av organisasjonen fremover.

Gjennom Digitaliseringsrundskrivet og Stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge» er det lagt stor vekt på utarbeidelse av digitaliserte fellesløsninger. Det offentlige Norge skal fremstå ensartet og samstemt. Brukerne skal kun levere informasjon en gang, og ved behov i andre etater eller virksomheter vil disse ha tilgang til den innleverte informasjonen. Selv om kravet til samarbeid er uttalt i både meldinger til Stortinget, i Digitaliseringsrundskrivet og i den delegerte myndighet Direktoratet for forskning og IKT (DIFI) har fått, ligger det ingen oppmuntring til samhandling på tvers (digi.no). Som det fremgår av Digitaliseringsrundskrivet handler det om hvordan målingen av gevinster skjer. Direktoratet er i tildelingsbrevet bedt om å synliggjøre i form av gevinstrealisering hvordan IKT-moderniseringen innvirker på leveransene, men det er likevel ingen måling på den medvirkning etaten har inn i utviklingen av fellesløsninger.

Det problematiske med fellesløsninger er også fordelingen av kostnadene og arbeidsbelastningen. De ulike virksomhetene kan ha ulikt behov som får betydning for hvordan arbeidet organiseres. Tildelingsbrevene omhandler også de økonomiske rammene og der det ikke er gitt et økonomisk insentiv for å delta inn i arbeidet med fellesløsninger vil dette arbeidet heller ikke bli prioritert. Det man setter fokus på, er det etaten vil prioritere og levere ut i fra. Det er derfor ikke tilstrekkelig å si at man ønsker at NAV skal bidra inn i utarbeidelsen av de digitale fellesløsninger dersom dette ikke følges opp.

Det er imidlertid ikke umulig å lykkes. Prosjektet «Pensjonsprogrammet» er et eksempel på et prosjekt på tvers der NAV lyktes godt. Programmet ble levert til rett tid og innenfor budsjett. NAV hadde hovedansvaret for gjennomføringen av de tekniske løsningene knyttet til pensjonsreformen. Pensjonsprogrammet var et samarbeid mellom privat og offentlig virksomhet, hvor NAV hadde ansvaret for planlegging, utvikling og gjennomføring. NAV utviklet et nytt pensjonsprogram som både forsikringsbransjen, pensjonskasser og NAV skulle

benytte. Vekten departementet la på gjennomføringen og levering av dette prosjektet vises gjennom omfattende omtale i tildelingsbrevene i perioden 2008 til 2011. Det er helt tydelig ut i fra hvordan oppfølgingen av pensjonsprogrammet ble gjennomført at dette hadde prestisje for departementet. I tildelingsbrevene ble det knyttet klare mål for leveransene og det ble satt opp konkrete møtepunkter for rapportering gjennom hele perioden.

Dette eksemplet viser at måten departementet følger opp de krav direktoratet får påvirker de prioriteringer og den innsats som legges inn i det enkelte prosjekt. I dette ligger dermed også påvirkningen av hva som blir levert til hvilket tidspunkt.

Det underliggende grunnlaget for styring innenfor offentlig sektor påvirker forholdet mellom departementet og direktoratet. I kapittel 2 presenterte jeg kort de tre styringsparadigmene, tradisjonell offentlig administrasjon, New Public Management og Digitale Era Governance. Det er disse tre jeg nå vil knytte opp mot digitaliseringsbegrepet og den diskursive praksis jeg har allerede har redegjort for tidligere i dette kapittelet.

Gjennom den tradisjonelle administrasjonen er vi kjent med den hierarkiske oppbyggingen der all makt ligger på toppen av hierarkiet og hvor de nedover i kjeden har fått delegert makt til å utføre det som allerede er bestemt. I organiseringen ligger det også at borgerne i landet har visse rettigheter som sikres gjennom den byråkratiske oppbyggingen. Forvaltningen har i slike tilfeller stor legitimitet.

NAV er en hierarkisk oppbygget virksomhet som styrer etter de krav og føringer som blir gitt gjennom departementet av den politiske ledelse. Velferdspolitikken er et viktig område og av stor politisk interesse. Den politiske ledelsen griper inn i fordelingen av de sosiale godene i samfunnet, og ut ifra regjeringens gjennomslagskraft påvirkes dette av den ideologiske retningen styresmaktene har.

NAV forvalter regelverket knyttet til hvordan de sosiale godene skal fordeles ut i fra hva som blir bestemt av Stortinget. NAV kan ikke selv velge hvilke bestemmelser som skal følges, alle skal følges i tråd med de retningslinjer som er gitt av den politiske makten. NAV kan, og skal, imidlertid gi innspill på hvordan regelverket slår ut. Det er et forventet og uttalt krav i tildelingsbrevene fra 2012 at NAV skal bidra med forslag til forenklinger av regelverket som kan føre til mer digitalisering og som må ses i forbindelse med IKT-moderniseringen. En viss grad av byråkratisering vil med overveiende sannsynlighet også fortsette i fremtiden, fordi

dette er grunnlaget for den legitime makten som foreligger og som skaper trygghet for brukerne i at deres rettigheter ivaretas og at de sosiale godene fordeles rettferdig.

Selv om arbeidet i NAV er preget av en byråkratisk styring har det er skjedd en utvikling innenfor den tradisjonelle administrasjonen hvor styringen i større grad skjer gjennom målstyring. Dette kan vi se som følge av uttalte styringsparameter og mål som settes opp i tildelingsbrevene. Disse har blitt til gjennom krav til rapportering og gjennom de oppdrag departementet gir NAV. Direktoratet har ansvaret for å følge opp og gjennomføre oppdragene og rapporteringene i tråd med føringene og kravene som blir stilt. Her kan vi kjenne igjen New Public Management som styringsparadigme gjennom delegering, men med en forsterket kontroll gjennom rapporteringsrutiner og faste målepunkter.

I NAV har New Public Management gjort seg gjeldende i størst grad gjennom brukerfokus og kravet til å effektivisere offentlig virksomhet. Kravet til effektivisering ligger innenfor det økonomiske aspektet og det er gjennomgående i tildelingsbrevene at NAV må effektivisere. I meldingen til Stortinget, Eit informasjonssamfunn for alle, er det uttalt at «IKT er ei sentral drivkraft i økonomien». IKT er imidlertid ikke bare en drivkraft i seg selv, den er også det som skal gjøre at NAV skal kunne frigjøre ressurser.

Regjeringas ambisjon er todelt. Brukarane skal møte ein *open, tilgjengeleg og samanhengande offentleg sektor* som tilbyr heilskaplege og fullstendige digitale tenester gjennom gode elektroniske sjølvbeteningsløysingar. Og regjeringa vil *effektivisere og frigjere ressursar ved bruk av IKT*, for der med å kunne styrkje det offentlege velferdstilbodet samtidig som administrasjonen blir redusert. Rett bruk av IKT gjer begge delar mogleg. (St.meld.nr.17 (2005-2006), s. 12)

I dette avsnittet møtes både bruker-, effektiviserings-, fornyings- og omorganiseringsdiskursen for hvordan IKT kan bringe utviklingen fremover til brukernes beste, på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Innenfor New Public Management er prinsipal-agent-teorien fremtredende. Arbeids- og sosialdepartementet er prinsipalen som sitter på de overordnende ordre som skal utføres av Arbeids- og velferdsdirektoratet. I overgangen fra en prinsipal til agent kan vurderingen av viktigheten av et føring blir misforstått eller blir tolket feil. Fordi direktoratet ikke har tilstrekkelig informasjon eller den informasjonen tolkes ulikt fra departementets side kan det få store konsekvenser for hvordan oppgavene løses. Dette kan man se tydeligst i

gjennomføringen av første del av IKT-modernisering av NAV. Dette arbeidet ble organisert og gjennomført av direktoratet på en slik måte at prosjektet måtte revurderes i sin helhet. De lovte leveranser ikke ble levert. I tillegg ble også den økonomiske rammen betydelig oversteget. Departementet har som følge av dette tatt grep om situasjonen. Disse er synliggjort i tildelingsbrevene ved krav om jevnlig rapportering og kontroll ved planlegging og gjennomføring av nye prosjekter. Det fremgår av tildelingsbrevene at dialogen mellom prinsipalen og agenten er skjerpet.

I arbeidet med oppgaven har det blitt klarere at det styringsparadigme som har fått mest innflytelse både i Stortingsmeldingene og i Digitaliseringsrundskrivet er Digital Era Governance. Digital Era Governance handler om samstyring der den digitale utviklingen fører til behovet for nettopp det å styre sammen gjennom utvikling. Dunleavy hevder at Digital Era Governance har overtatt for New Public Management, og at det nå er den digitale verden som er avgjørende for hvordan den beste måten å styre virksomheter skjer (Dunleavy, 2006). Det digitale gjenspeiles i hele samfunnet, og det kreves at dette også blir tatt inn i utøvelsen av styring innenfor offentlig sektor.

I tildelingsbrevene kommer det i liten grad frem at det digitale er den avgjørende faktoren for hvordan NAV som helhet skal drives fremover. Her er Arbeids- og sosialdepartementet tilbakeholden, men de viser til at tildelingsbrevene må ses i sammenheng med blant annet Stortingsmeldingene og Digitaliseringsrundskrivet, i alle fall i årene 2009, 2010, 2016, 2017 og 2018. Dette tolker jeg som en anerkjennelse på at også NAV er en del av den samlede offentlige virksomheten som skal jobbe sammen for å utvikle gode felles løsninger på den digitale utviklingen.

Dette utdraget fra Stortingsmeldingen «Eit informasjonssamfunn for alle» mener jeg er et godt eksempel på hvordan regjeringen har tatt inn over seg Digital Era Governance.

Regjeringa vil basere sin programvarepolitikk primært på opne standardar, og ønskjer større bruk av open kjeldekode. Bruk av *opne IKT-standardar* er viktig, mellom anna fordi det gir betre samhandling mellom verksemder, og motverkar at offentlege verksemder og brukarar blir låste til spesielle teknologiar og leverandørar. Regjeringa ønskjer òg at offentlege verksemder i større grad tek i bruk løysingar baserte på *open kjeldekode*. (St.meld.nr. 17 (2005-2006), s. 12)

Vi finner igjen *re-integrasjonen* i form av forbedret kommunikasjon mellom offentlige institusjoner og departement, i tillegg til oppnåelse av stordriftsfordeler og spesialisering.

Utviklingen av *datavarehus*, en av delkomponentene til behovsbasert helhet, har vært avgjørende for tankegangen rundt levering av data en gang. Målet er at data i størst mulig grad skal gjenbrukes. Folkeregisterets opplysninger kan trekkes frem som et tidlig eksempel på hvordan kunnskapen om en adresse er gjort kjent for flere virksomheter ut i fra et felles register, som benyttes både av private og offentlige virksomheter. Av nyere eksempel er A-ordningen, og innrapportering av inntekt, som jeg også har vist til tidligere i oppgaven. I dette ligger effektivitetsdiskursen sammen med tilgjengelighetsdiskursen og brukerdiskursen, men diskursene må ses i sammenheng med teorien om samstyring gjennom digitalisering.

Det er likevel innenfor komponenten *digitale endringer* jeg finner de delkomponenter som har mest betydning for digitaliseringen av NAV og som vi kan se igjen i analysen av den sosiale praksis.

Elektronisk tjenestelevering handler om det potensialet som ligger i å gå fra papirbaserte administrative prosesser over til digitale. Ved blant annet å gå over fra papirbasert fakturering til digital, vil dette spare både tid og penger. Innenfor offentlig virksomhet er det satt som krav at alle nye leverandører skal levere sine fakturaer digitalt fra 1. juli 2012, hvis ikke vil ikke det offentlige lengre kunne foreta kjøp fra denne leverandøren (Digitaliseringsrundskrivet, 2011). Det paradoksale er imidlertid at der NAV ikke vil kunne handle med leverandører som ikke fyller dette kravet, er ikke NAVs systemer oppdatert slik at fakturaer som sendes fra NAV vil bli sendt analogt. Siden dette er noe som gjelder alle statlige virksomheter ville man tenke seg at dette ble en del av de *sentraliserte statlige registrerte IT-anskaffelser*, men slik er det ikke. Det er likevel andre IT-anskaffelser som er foretatt sentralt og som gjelder felles løsningene som både Stortingsmeldingene og Digitaliseringsrundskrivet peker på. Disse kommer også til syne i tildelingsbrevene og kravet om å følge opp standardisert arkitektur for utarbeidelse av nye program og hvordan disse skal snakke sammen.

Nye former for automatiserte prosesser. All menneskelig kontakt i løpet av prosessen er tatt bort. I NAV synes dette tydeligst å fremkomme i form av selvbetjente løsninger for søknad om alderspensjon, barnetillegg i uføretrygden og i begynnelsen av 2019 er dette aktuelt for foreldrepenger. Sykepengeområdet følger kort tid etter det. Også dagpengeområdet ligger tett opp til å få en tilvarende løsning på plass. Prosessen fra søknad til vedtak gjøres maskinelt og

det er kun i avvikssituasjoner en saksbehandler hos NAV vil vurdere søknaden. Avvikssituasjoner som det jobbes med skal utgjøre et minimum av sakene. Utover dette vil behandlingsprosessen være automatisert. Som jeg har vist til har kravet om selvbetjente løsninger vært uttalt av Arbeids- og sosialdepartementet i deres tildelingsbrev i 2009, og fra 2011 har vært opptatt av disse løsningene for å bedre brukernes møte med NAV og som et effektiviseringstiltak. Allerede nå kommer dette til synet gjennom påvirkning av organiseringen av NAV Arbeid og ytelser der det innen 2022 er varslet en reduksjon i antall enheter, fra 17 til 11. Reduksjonen kommer som en direkte følge av utviklingen av de automatiserte saksbehandlingsprosessene som følger av digitaliseringen. Ved å automatisere saksbehandlingsprosessene vil dette også føre med seg en *radikal fjerning av interaksjonsledd*. I dette ligger at bruker når som helst og hvor som helst kan logge seg inn for å se resultatet av den automatiserte prosessen. Bruker vil med dette ikke lengre måtte forholde seg til et kundesenter eller møte opp på NAV-kontoret, men få tilbakemelding fra NAV gjennom de digitale løsningene. Dette betyr imidlertid ikke at offentlig virksomhet ikke lengre har behov for å komme brukerne i møte via telefon eller personlig oppmøte, men ikke i like stor grad som tidligere.

Når offentlig virksomhet utvikler en digital løsning som i sin helhet vil overta for analoge løsninger kaller Dunleavy (2006) dette for *aktiv kanalstrømming*. Her vil den enkelte bruker eller samarbeidspartner selv gjøre jobben som skal til, uten at det offentlige bruker ressurser der og da for å ivareta forespørselen. I NAV kan vi se dette for eksempel i løsningen for beregning av alderspensjon. Bruker går selv inn på «Din pensjon» og legger inn når ønsket om uttak av pensjon skal skje, i tillegg til å svare på andre aktuelle spørsmål. Systemet linker opp mot pensjonspoengregisteret og antall arbeidede år, og alderspensjonen blir beregnet. Ut i fra dette kan bruker selv bestemme hvorvidt han eller hun vil sende inn en elektronisk søknad om ytelsen som således behandles i sin helhet digitalt, med vedtak inn på «Din pensjon» etter kort tid.

Transparens offentlig virksomhet er essensielt for å opprettholde det offentliges legitimitet. Det er et viktig poeng i den sosiale konteksten at den informasjonen som det offentlige har om den enkelte borger skal være gjennomsiktig og tilgjengelig. Dette for å sikre brukerens rettigheter og reaksjon dersom den informasjonen som foreligger på noe vis er feil. I tillegg er det viktig for å ivareta og opprettholde den legitimitet offentlig virksomhet har. Når en offentlig virksomhet er transparent betyr dette at bruker har innsyn i de dokumenter og opplysninger som er registrert hos for eksempel NAV. I NAV har brukerne hatt delvis innsyn

siden 2016 i «mappen» sin. Bruker kan logge seg inn via IDporten på «Ditt NAV». Der vil bruker ha innsyn i de opplysninger NAV har om adresse, familieforhold, saker hos NAV, utbetalinger, meldinger til og fra NAV, samtalereferat og dokumentert sendt til eller fra NAV. Det siste kun fra 4. juni 2016. Eldre dokumenter er foreløpig ikke klargjort for elektronisk deling med bruker.

Oppsummering

Jeg har nå vist til hvordan digitaliseringsbegrepet kan ses ut i fra de ulike styringsparadigmene og settes inn i den sosiale praksis gjennom å se på tildelingsbrevene, Digitaliseringsrundskrivnet og meldingene til Stortinget. Gjennomgående er de ulike elementene innenfor Digital Era Governance svært aktuelle for digitaliseringen. Den tar opp i seg organisasjonsendringer og hvordan digitalisering påvirker innholdet i det som leveres, hva som leveres og til hvem det leveres. Samtidig vil den tradisjonelle administrasjonen fremdeles være synlig gjennom departementets overordnede stilling og styringen gjennom den politiske makt. Også New Public Management vil være med videre gjennom sitt fokus på effektivitet og målstyring.

6.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg benyttet kritisk diskursanalyse, slik denne presenteres av Norman Fairclough, til å analysere hvordan digitaliseringsbegrepet gjør seg gjeldende i tildelingsbrevene. Jeg har nå sett på teksten, i form av de ordvalg Arbeids- og sosialdepartementet har benyttet. Videre har jeg identifisert den digitale diskursordnen som gjennom diskursiv praksis gjør seg gjeldende innenfor de fem ulike diskursene som jeg har identifisert. Brukerdiskursen er det mest gjennomgående og den diskurs som har størst gjennomslag i tildelingsbrevene. Også tilgjengelighetsdiskursen og effektiviseringsdiskursen er diskurser som er gitt mye plass, og som er prioritert. Fornyingsdiskursen og omorganiseringsdiskursen er imidlertid ikke på samme gjennomgående måte gitt plass, men de ligger underforstått som en følge av digitaliseringen der de ikke er direkte uttalt.

Den siste delen av analysen, sosial praksis, har jeg delt i to ved å se på hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene og i tillegg har jeg knyttet dette opp mot styringsparadigmene, den tradisjonelle administrasjon, New Public Management og Digital Era Governance. Disse styringsparadigmene gjør seg alle gjeldende i større eller mindre grad

i NAV gjennom digitaliseringen og utviklingen av organisasjonen som følge av de endringer som digitaliseringen fører med seg.

Jeg har belyst hvordan digitaliseringen av NAV står i ulike diskurser. I tillegg har jeg forsøkt å vise til hvordan forskningsspørsmålene også kan la seg analysere gjennom ikke-diskurser i den sosial praksis.

7. Avslutning

Digitalisering som begrep er kun i ett tilfelle definert i tekstmaterialet jeg har gjennomgått i undersøkelsen. Denne fremkommer i ordforklaringen i vedlegg til Stortingsmeldingen, Eit informasjonssamfunn for alle, fra 2006. Digitalisering er der knyttet opp mot at noe analogt er gjort digitalt. Jeg har i analysen sett på dokumenter som strekker seg over en lengre periode, fra 2006 til 2018. Det er ikke ukjent at innholdet i et begrep over tid kan endres, og jeg mener å ha grunnlag for å si at digitaliseringsbegrepet har gjennomgått en betydelig endring i denne tidsperioden. Begrepet fremstår i dag som en sekkepost for alle de endringer som knytter teknologiske endringer sammen med organisatoriske. I min gjennomgang av tekstene har jeg sett at begrepet også i tildelingsbrevene synes å romme mer enn kun denne ene fortolkningen fra 2006. Noe som også kan knyttes til at begrepet ikke ble benyttet før i 2016. Digitalisering som begrep tar opp i seg mange ulike forhold knyttet til det å gå fra analogt til digitalt, fornyede og endrede måter å gjennomføre arbeidsprosesser på, forenklinger av regelverk og endringer i organiseringen av hele virksomheter. Digitalisering er forandring. Dette fremgår også av Kommunal- og moderniseringsdepartementet sine nettsider der digitalisering er definert, sist endret i 2014 (regjeringen.no).

Min problemstilling stiller spørsmål ved hvordan digitaliseringsbegrepet er benyttet i tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Innledningsvis stilte jeg meg tre forskningsspørsmål som jeg ønsket å svare på gjennom oppgaven. Oppsummeringen av undersøkelsen min vil derfor også knyttes opp mot disse tre forskningsspørsmålene.

Hvordan benyttes begrepet digitalisering i tildelingsbrevene?

Kritisk diskursanalyse slik jeg har vist til er opptatt av hvilke ord og uttrykk som benyttes, og hvordan det språklige uttrykket knyttes sammen med sosial mening og makt. Digitalisering har vært et overordnet politisk mål for offentlig sektor siden meldingen til Stortinget, Eit informasjonssamfunn for alle, kom i 2006. Digitaliseringsbegrepet var ikke tidligere benyttet i offentlige dokumenter i Norge. Ved å ta i bruk begrepet i Stortingsmeldingen viser imidlertid Fornyings- og administrasjonsdepartementet at de er følger med på trender og det som skjer innenfor IKT-utviklingen globalt. Digitaliseringsbegrepet har gjennom årene i betydelig grad blitt benyttet av overordnet ansvarlig departement for IKT-politikken. Betydningen av hva som ligger i begrepet digitalisering ble også raskt utvidet (regjeringen.no). Begrepsbruken

gjenspeiles imidlertid ikke i tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet til NAV. Digitalisering som begrep blir først benyttet i tildelingsbrevet fra 2016. Begrepet benyttes to ganger i dette tildelingsbrevet. «Direktoratet skal legge vekt på at modernisering av gamle systemer, økt digitalisering og flere selvbetjeningstjenester skal gi bedre tjenester til brukerne, hensiktsmessige arbeidsprosesser og en effektiv forvaltning» (Tildelingsbrev 2016, s. 3), og «Direktoratet må legge til rette for en dialog med departementet om den totale utviklingsporteføljen for å drøfte mulighetene for en god fremdrift i digitaliseringsarbeidet innenfor rammen av en sikker forvaltning og drift av løpende oppgaver og av IKT-systemene i Arbeids- og velferdsetaten totalt sett.» (Tildelingsbrev 2016, s. 19)

Digitalisering som begrepet benyttes både i forståelsen av at man går fra noe analogt til digitalt og som en helhetlig endring slik vi kjenner begrepet igjen fra definisjonen Kommunal- og moderniseringsdepartementet benytter. I tildelingsbrevet fra 2017 forsterker dette seg gjennom en direkte henvisning til digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester, mens det i 2018 også uttales at digitaliseringen skal gi gevinster i forvaltningen.

Benyttes det eventuelt andre begrep med samme betydning som digitalisering i tildelingsbrevene?

Innholdsmessig fremstår digitalisering som begrep som en sekkepost der de fleste forhold knyttet til utvikling av nye teknologiske løsninger, forenklinger, effektivisering og omorganisering inngår. Bruk av begrep som IKT-løsninger, IKT-utvikling og ikke minst IKT-modernisering synes å inneha mange av de samme elementer som digitalisering slik dette er definert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tildelingsbrevet for 2010 viser departementet til at det er utformet en felles IKT-politikk og at direktoratet blir bedt om å følge denne. Direktoratet skal også synliggjøre hvorledes IKT-utviklingen skjer i tråd med den overordnede IKT-politikken (Tildelingsbrev for 2010). Dette kommer også frem gjennom uttalelser som «(...) IKT-modernisering skal bidra til en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bedre tjenester for brukeren og tilrettelegge for digital kommunikasjon med sentrale samarbeidspartnere» (Tildelingsbrevet 2016, s. 21).

Jeg har vist til New Public Management som teori og spesielt til prinsippal-agent-teori. Det kreves en bevissthet fra både departementets side og fra direktoratets side hva gjelder hva som blir formidlet og hvordan dette blir mottatt og forstått. Når begrepene ikke er definert kan det ikke utelukkes at direktoratet har en annen oppfatning enn hva departementet har som følge

av både deres ulike ståsted, erfaring og kunnskapsbakgrunn. Dette viser hvor viktig kommunikasjonen mellom de ulike partene er for å sikre en felles forståelse. Slik jeg har vist til gjennom kritisk diskursanalyse ligger det makt i hvordan ord og uttrykk benyttes, og bevissthet fra avsender for å sikre rett forståelse hos mottaker er derfor avgjørende for hvordan instruksene følges opp av agenten.

Hvordan knytter Arbeids- og sosialdepartementet tildelingsbrevene opp mot andre offentlig styrende dokumenter som forklaring på digitalisering?

Departementet knytter Stortingsmeldingen, Eit informasjonssamfunn for alle, fra 2006, til tildelingsbrevene for 2009 og 2010. Først i 2017 er det vist til Digitaliseringsrundskrivet, og i 2018 er det også vist til Stortingsmeldingen, Digital agenda for Norge, fra 2016. Dette er dokumenter som har avgjørende betydning for den IKT-politikken som følges. Der gis det konkrete krav og anbefalinger gjeldende for all offentlig virksomhet knyttet til deres digitalisering.

Utviklingen av digitaliseringsbegrepet har gått fra å gjøre noe analogt til digitalt til å omfatte hele kjeden av endringer, fornying og forenklinger innen offentlig virksomhet. Denne utviklingen gjenspeiles ikke i tildelingsbrevene der digitalisering som begrep først er benyttet i 2016. Hva som ligger i digitalisering sier departementet intet om, så dette må direktoratet selv definere. Imidlertid gjenkjennes det teoretiske grunnlaget i Digital Era Governance fra 2016 i hvordan digitalisering er benyttet, men jeg har også sett at denne teorien gjenspeiles i forståelsen av uttrykket IKT-modernisering. At organisasjonen som helhet påvirkes av den teknologiske utviklingen.

Refleksjoner rundt oppgavens gyldighet

Før jeg konkluderer vil jeg oppsummere hvordan jeg ser på oppgavens pålitelighet og generaliserbarhet.

Grunnlaget for analysen er offentlige tilgjengelige dokumenter skrevet for et bestemt formål. Jeg har vurdert en begrenset del av disse som jeg har vært tydelig på og som omhandler digitalisering og hvordan begrepet er benyttet. Dette er etterprøvbart og tilgjengelig. Jeg har ikke sagt noe om hvordan dokumentene er fortolket av Arbeids- og velferdsdirektoratet da dette ikke har vært en del av min undersøkelse og jeg derfor heller ikke har data på hvordan

direktoratet har fortolket tildelingsbrevene. Jeg mener jeg ikke har gått lengre enn det datamaterialet gir grunnlag for.

Som ansatt i NAV har jeg hatt en innsikt i etaten som skiller seg fra en annen utenforstående forsker. Dette har gitt meg tilgang til interne forhold og opplysninger. I den grad jeg har benyttet meg av dette i oppgaven har jeg synliggjort dette på en tydelig og klar måte. Som for eksempel når jeg har vist til mandagshilsen fra direktør Vångeng som hun skriver til alle ansatte hver mandag og som distribueres på intranettet. Det offentlige skal være transparente, noe som medfører at det meste av opplysningene om NAV ligger tilgjengelig for alle på nav.no.

Jeg har benyttet kritisk diskursanalyse, både som teori og metode for mitt prosjekt. Som ved alle teorier og metoder er det også ved denne noen problematiske sider. Særlig gjelder dette forhold knyttet til det lingvistiske. Jeg har hatt undersøkt et begrenset antall dokumenter som er produsert på en kjent måte. Både dokumentenes formål og publikum er på forhånd avklart. Jeg har kun sett på et begrenset antall ord og uttrykk og den lingvistiske kritikken mener jeg derfor ikke har påvirket undersøkelsen min. Kritikken av Faircloughs har i større grad gått på at skillet mellom det diskursive og det ikke-diskursive i sosial praksis er uklart. Dette har derimot betydning for analysen min. Selv med en noe uavklart situasjon knyttet til dette har jeg oppfattet at forskere som benytter kritisk diskursanalyse et stort handlingsrom til å selv definere hva som ligger innenfor det diskursive og det ikke-diskursive i den sosiale praksis. Jeg har derfor vært opptatt av at leseren skal kunne følge med på hvordan min oppfatning av dette er og hvordan dette er benyttet i oppgavens analysedel. Det er gjort ved å identifisere fem ulike diskurser og senere ved gjennomgangen av den sosiale praksis knyttet opp mot den tradisjonelle offentlige forvaltningen, New Public Management og Digital Era Governance. Jeg har benyttet Faircloughs tre-dimensjonale modell som har vært et godt verktøy for gjennomføringen av analysen og vært tydelig på hvilke verktøy jeg har brukt.

7.1 Konklusjon

Nå har jeg gjennomgått tekstmaterialet, teorier og benyttet kritisk diskursanalyse som metode. Jeg har sett dette opp mot min problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Min konklusjon er at tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet ikke har vært drivkraften for digitaliseringen av NAV. Tildelingsbrevene har i svært liten grad tatt opp i seg utviklingen i den digitale virkeligheten. Det kommer heller ikke frem av tildelingsbrevene at de i særlig grad er oppdatert på de øvrige departements prioriteringer innenfor området

digitalisering. NAV arbeider fremdeles med datasystem fra 1970-tallet, Infotrygd. En betydelig saksbehandling skjer i Infotrygd og dette er i stor grad grunnlaget for utbetalingen av mange av etatens ytelser. Dette er med på å vanskeliggjøre og fordyre modernisering og digitalisering av NAV.

Det koster tid og penger å utforme, utvikle og planlegge for fremtiden. Dette synes det som om Arbeids- og sosialdepartementet i liten grad har tatt inn over seg. Det er først i 2009 planleggingen av IKT-moderniseringen begynte i NAV. Et prosjekt som i utgangspunktet skulle ta seks år. Vi er nå i 2019, og prosjektet vil pågå i mange år fremover.

Selv om arbeidet med å digitalisere NAV kom sent i gang, er utviklingens hastighet betydelig økt siden 2016. Dette gjenspeiles i tildelingsbrevene for 2016 og fremover. På hvilket tidspunkt NAV har kommet opp på et nivå som kan anses som tilfredsstillende for dagens brukere, er det vanskelig å si noe om. Utviklingen skjer raskere enn tidligere, og NAV er i dag på mange området «med» når det gjelder digitaliseringen. Dette bekrefter Arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng i sin faste mandagshilsen på NAVs intranett den 26. november 2018. Hun refererte der til Difis årlige forvaltningskonferanse, og hvordan hun oppfatter at NAV har Arbeids- og sosialdepartementet i ryggen og at departementet heier på etatens digitaliseringsarbeid og er fornøyd med hvordan NAV utvikler blant annet sine tekniske løsninger.

Det mest overraskende med undersøkelsen har vært oppdagelsen av at tildelingsbrevene til NAV ikke har vært på linje med den øvrige IKT-politikken. Den har dermed heller ikke tilfredsstilt forventningene til digitalisering slik dette blant annet er presentert i Digitaliseringsrundskrivene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. NAV som etat har hengt etter i utviklingen som følge av at ansvarlig departement ikke har gjennomført og videreført i tildelingsbrevene den overordnede IKT-politikken. De nødvendige midler og prioriteringer er ikke satt på digitalisering, og dette har ført til at NAV derfor heller ikke har kommet lengre i sin digitalisering.

Arbeids- og velferdsdirektøren skriver til de ansatte i NAV i sin mandagshilsen den 26. november 2018 at IT-sjef Torbjørn Larsen har hatt en viktig rolle i å dra NAV i riktig retning og at han har vært motoren i digitaliseringsarbeidet i NAV. Som jeg har vist til tidligere begynte han i NAV i 2015. Departementsråd Eli Telhaug i Arbeids- og sosialdepartementet bekreftet i Forvaltningskonferansen 2018, arrangert av Difi, at direktoratet har vært fremover

lent, har sett hva som kommer og dermed selv har tatt grep. Departementet sier de ser at det er problematisk å få til den langsiktige planlegging, men at de i 2018 har løftet dette opp som et område det er behov for å arbeide aktivt med.

Utformingen av tildelingsbrevene

Tildelingsbrevene er viktige styringsdokumenter. Departementet kunne utnyttet disse bedre ved å være klarer på prioriteringene av digitaliseringsarbeidet, dersom de faktisk ønsket dette prioritert. For meg fremstår det slik at tildelingsbrevene i stor grad har hatt blikket rettet mot å få brukerne ut i arbeid, men ikke har tatt inn over seg at digitalisering er veien å gå for å nå nettopp dette målet. NAV-reformen har vært hovedtema i perioden 2006 – 2010, og det synes som om det ikke har vært mulig å ha mer enn dette å fokusere på.

I oppgaven min har jeg sett på hvordan styringsdokumentene er utformet. Det hadde vært interessant å undersøke hvordan Arbeids- og sosialdepartementet ser på tildelingsbrevene og i hvilken grad de selv er bevisste utformingen av dokumentet som et styringsredskap. Denne sender jeg imidlertid videre til andre å undersøke, da en slik undersøkelse er mer enn nok til en oppgave i seg selv.

Mine råd til Arbeids- og sosialdepartementet

Avslutningsvis vil jeg frimodig prøve å gi noen råd til hvordan tildelingsbrevene kan utformes. Tildelingsbrevene er viktige styringsdokumenter i offentlig virksomhet, og må brukes til nettopp det, styring av virksomheten. Arbeids- og sosialdepartementet må derfor sette seg godt inn i de overordnede føringer som gis for offentlig sektor slik at tildelingsbrevene gjenspeiler den generelle politikken på området. For min oppgave, IKT-politikken. Videre må de være bevisste og tydelige på utformingen av tildelingsbrevene med hensyn til hva de gir plass og hvordan dette følges opp med krav og midler. Det har også vist seg at det som følges opp i løpet av året med faste treffpunkter har lyktes i større grad, og departementet må derfor vurdere hva og hvordan de ulike områdene og prosjektene møtepunkter skal fremgå av tildelingsbrevet og hvordan disse skal følges opp. Hva skal gis ekstra oppmerksomhet og hvordan skal det gjøres mest mulig hensiktsmessig. Det er også avgjørende å følge den langsiktige strategien slik at veien frem synliggjøres i tildelingsbrevene. Dette krever et tett og godt samarbeid mellom departementet og direktoratet. Sist, men ikke minst, må begrepsbruken avklares slik at begge parter sikres samme forståelse av hva som ligger i begrepene som benyttes.

Litteraturliste

Andersen, E og Sannes R. *Hva er digitalisering?* Magma, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse. Hentet fra: <https://www.magma.no/hva-er-digitalisering>

Arbeids- og sosialdepartementet. *Ekspertgruppens forslag til et bedre NAV*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertgruppens-forslag-til-et-bedre-nav/id2404844/>

Arbeids- og sosialdepartementet. *Tildelingsbrev*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/asd/tildelingsbrev/id750471/>

Brannick, T. og Coughlan D. (2007). *In defense of being “native”. The case for insider academic research*. Organizational Research Methods. Vol.10.nr.1. 2017, januar, s. 59-74.

Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Memu.no. *Brukermeldingen 2017*. Hentet fra: <https://memu.no/artikler/brukermeldingen-2017/>

Busch, T, Johansen E. , Klausen K. K. og Vanebo J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (3.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T, Dehlin E. og Vanebo J. O. (2010). *Organisasjon og organisering* (6. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T, Johnsen E. og Vanebo J. O. (2003). *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.

Difi. *Digital transformasjon*. Hentet fra: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalt-forstevalg/hva-er-digitalt-forstevalg/digital-transformasjon>

Difi. *Årets digitale suksesshistorie*. Hentet fra: <https://www.difi.no/nyhet/2017/06/nav-vart-arets-digitale-suksesshistorie>

Dunleavy, P, Margetts H., Bastow S. og Tinkler J. (2005). *New Public Management is dead – Long live Digital Era Governance*. Hentet fra: <https://academic.oup.com/jpart/article/16/3/467/934257>

Dunleavy, P (2006). *Digital Era Governance: IT corporations, the state and e-government*. Oxford New York: Oxford University Press.

Ebdrup, N (2012, 27. Februar). *Hva er hermeneutikk?* Hentet fra: <https://forskning.no/filosofiske-fag/2012/02/hva-er-hermeneutikk>

enerWE. Hentet fra: <https://enerwe.no/digitalisering/digitalisering-handler-mer-om-mennesker-prosesser-og-organisasjon-enn-teknologi/>

Fairclough, N (1993). *Discourse and Social Change*. Oxford: Polity Press.

Fairclough, N (2008). *Kritisk diskursanalyse. En tekstsamling*. Redigert og oversatt til dansk av Jensen, E. H. København: Hans Reitzels Forlag.

Forskning.no. Hentet fra: <https://forskning.no/oslomet-partner-ledelse-og-organisasjon/vi-trenger-ledere-som-skjønner-digitalisering/263573>

Haraldsen, A (2018, 15. Oktober). *Hvordan organisere digitaliseringen i forvaltningen*. Hentet fra: <https://www.digi.no/artikler/kommentar-hvordan-organisere-digitaliseringen-i-forvaltningen/448661>

Hitching, T. R., Nilsen A. B. og Veum A. (red) (2011). *Diskursanalyse i praksis. Metode og teori*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tuft, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3.utg). Oslo: Abstrakt forlag.

Jørgensen, M. W. og Phillips L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Bedre planlegging og samordning av IKT relaterte investeringer i staten*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bedre-planlegging-og-samordning-av-ikt-r/id577170/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Digitaliseringsrundskrivet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2569983/?q=digitaliseringsrundskrivet>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. (Meld.St.nr. 27 (2015-2016)) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe3e34b866034b82b9c623c5cec39823/no/pdfs/stm201520160027000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Digitalisering i offentlig sektor*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Eit informasjonssamfunn for alle*. (St.meld.nr. 17 (2006-2007)). Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/?q=meld.st%2016%20\(2006-2007\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/?q=meld.st%2016%20(2006-2007))

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Fortsatt blant de ledende landene i Europa på digitalisering*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fortsatt-blant-de-ledende-landene-i-europa-pa-digitalisering/id2601593/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Samordning og styring av IKT- relaterte investeringer i staten*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-i/id624793/>

Machin, David og Andrea Mayr (2012). *How to do critical discourse analysis*. London: SAGE Publications LTD

NAV. *Utviklingsprosjekter i NAV*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Presse/Nyttig+a+vite/IKT-+og+utviklingsleveranser+fra+NAV?kap=430361>

NAV. *Betydelig økning av serviceklager på ett år*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/Person/Innhold+til+Person-forside/Nyheter/betydelig-økning-av-serviceklager-på-ett-år>

Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, A. og Vabo S. I. (2015). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (5. utg). Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage

Sintef. Hentet fra: <https://www.sintef.no/prosjekter/digipas-digitale-losninger-for-okt-kvalitet-og-bedre-pasientsikkerhet-samt-effektiv-ressursbruk-i-kommunehelsetjenesten/>

Store norske leksikon. *Validitet*. Hentet fra: <https://snl.no/validitet>

Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Redaktør: Fivelsdal, Egil. Oslo: Gyldendal.

White, R (2004). *Discourse analysis and social constructionism*. Nurse Researcher, 13515578, 2004, Vol. 12 Issue 2.