

# Digitalisering av sosialtjenesten i NAV.

*En kvalitativ studie av hvordan digitalisering av sosialtjenesten i NAV påvirker ansatte og brukere.*

Ane Sofie Sellevold Barreth



Masteroppgave i sosiologi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2019



# **Digitalisering av sosialtjenesten i NAV**

En kvalitativ studie av hvordan digitalisering av sosialtjenesten i NAV, avgrenset til Oslo kommune, påvirker ansatte og brukere.

© Ane Sofie Sellevold Barreth

2019

Digitalisering av sosialtjenesten i NAV

Ane Sofie Sellevold Barreth

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Den norske velferdsstat har vært preget av økende grad av digitalisering med større fokus på digitale innbyggertjenester. Med økende digitalisering er hovedformålet å kunne tilby innbyggerne helhetlige tjenester, og skape en bedre brukeropplevelse. Sosialtjenesten i NAV har vært gjenstand for digitaliseringsprosesser, særlig i forbindelse med «Digisos»-prosjektet, som er digitale innbyggertjenester i sosialtjenesten i NAV. Denne oppgaven undersøker hvordan arbeidshverdagen for ansatte, og hverdagen for sosialhjelpsmottakere, påvirkes av økende bruk av IKT-verktøyer. Blant annet i forhold til utførelse av arbeid, hva dette gjør med brukerkontakten, sosialt arbeid og om skjønnsvurderinger og individuelle vurderinger, som har preget sosialtjenesten i NAV, blir opprettholdt, når det blir mindre brukermøter og mer fokus på selvbetjening. Videre vil oppgaven undersøke politiske målsettinger i henhold til implementering av IKT-systemer og digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV. I lys av det overordnede forskningsspørsmålet som er; *Hvordan påvirker digitalisering av sosialtjenesten i NAV ansatte og brukere?* Undersøkes også tre underspørsmål; *1. Hvordan påvirkes og opprettholdes sosialt arbeid i digitaliseringsprosesser, og på hvilken måte inkluderes sosialt arbeid i disse prosessene? 2. Hvordan opprettholdes skjønnsmessige og individuelle vurderinger i en digital sosialtjeneste? 3. På hvilke måte finnes det forskjeller i utformet politikk på digitaliseringsfeltet og i praksis i førstelinjetjenesten?*

Denne masteroppgaven er en kvalitativ studie av digitalisering av sosialtjenesten i NAV, avgrenset til Oslo Kommune. Oppgaven ønsker å bidra til å utvikle forståelse for hvordan digitalisering av velferdstjenester virker inn på ansatte i sosialtjenesten i NAV, opplevelsen til brukerne, samt hvordan sosialt arbeid og skjønnsvurderinger blir opprettholdt og gjennomført i en digitalisert sosialtjeneste. Oppgaven vil videre undersøke politiske målsettinger og faktisk praktisering i førstelinjetjenesten. I denne oppgaven er datamaterialet delt inn i flere hovedtemaer for å belyse forskningsspørsmålet. Gjennom intervjuer med seks ansatte i sosialtjenesten i NAV i Oslo kommune og ni brukere av sosiale tjenester i NAV i Oslo kommune, undersøkte jeg blant annet fagbakgrunn for de ansatte, opplevelsen av brukermøte, opplevelsen av møte med sosialtjenesten i NAV, digitalisering av arbeidshverdagen, digitalisering av sosiale tjenester og skjønnsmessige/individuelle vurderinger. For å underbygge forskningsspørsmålet og det empiriske materialet, har jeg brukt statlige strategidokumenter og tidligere forskning på blant annet NAV-reformen, IKT i NAV og kanalstrategien til NAV, for å undersøke om overordnede politiske målsettinger samsvarer

med hvordan digitalisering av førstelinjetjenesten faktisk oppleves. I tråd med det overordnede forskningsspørsmålet var jeg både interessert i å undersøke arbeidshverdagen, rutiner og strukturer for arbeidet, og hvordan møte med sosialtjenesten i NAV oppleves fra et brukerperspektiv, samt betydningen av sosialt arbeid og skjønnsvurderinger i en digital sosialtjeneste.

For å undersøke datamaterialet har jeg basert meg på relevante teorier som omhandler bakkebyråkratier og digitalisering av velferdstjenester, gjennom Lipskys teoretiske rammeverk om bakkebyråkratier. For å underbygge Lipskys teori, i lys av økende fokus på digitaliserte velferdstjenester, har jeg brukt nyere teori om bakkebyråkratier i en digital hverdag, «skjermbyråkratier» og digitalt skjønn. Dette står sentralt for å kunne besvare forskningsspørsmålet.

Min analyse viser at det for både ansatte og brukere oppleves en nedgang i skjønnsmessige og individuelle vurderinger i sosialtjenesten i NAV. Dette har bakgrunn i både tid og ressursmangel, økende fokusering på selvbetjening gjennom digitale løsninger, fagbakgrunn blant ansatte og mangel på brukermøter. Videre viser jeg at politiske målsettinger ikke samsvarer med hvordan digitalisering av velferdstjenester i dette tilfellet, sosialtjenesten i NAV, oppleves av førstelinjetjenesten. Et interessant funn som samsvarer med noe av forskningen på området er at digitalisering og mindre grad av brukermøter sikrer likebehandling, som samsvarer med sosialtjenesten i NAV sitt lovverk, som sier at alle brukere skal sikres likebehandling. På den andre siden samsvarer ikke dette med samme lovverk som sier at alle brukere skal behandles individuelt og skjønnsmessig etter situasjon og kontekst.

Tidligere studier og forskning på digitalisering av velferdstjenester, beskriver både fordeler og ulemper, men de fleste studiene bekymrer seg over kvaliteten på brukermøtene og opprettholdelsen av skjønnsvurderinger. Noen studier argumenterer på den andre siden for at digitale velferdstjenester sikrer likebehandling. Noen argumenterer imot dette og sier at essensen i sosialt arbeid, som er individuelle vurderinger og nær kontakt med brukerne, forsvinner med økende fokus på digitale selvbetjeningsløsninger. Jeg fant at flere av mine informanter inkluderte viktigheten av skjønnsvurderinger, blant både brukere og ansatte. Videre fant jeg forskjeller i hvordan ansatte utfører arbeidet sitt basert på ulike fagbakgrunn. Dette kan se ut til å skape en spenning mellom politiske målsettinger og faktisk utfall, samt spenninger mellom ulike profesjons- og fagbakgrunner blant ansatte.



# Forord

Det å produsere en masteroppgave har vært en langvarig prosess. Prosessen med å skrive en masteroppgave har til tider vært svært krevende. Det siste året har bestått av mye lesing, skriving, sletting av det jeg først har skrevet, utallige små endringer i oppgaven og omskrivingen. Alt dette arbeidet som ligger til grunn for den endelige masteroppgaven reflekteres ikke i den endelige versjonen av oppgaven. Likevel er dette en viktig prosess for å skape et godt resultat av forskningsarbeidet. Samfunnet vi lever i preges i sto grad av økende digitalisering. Jeg har vært nysgjerrig og ønsket å lære mer om hvordan digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV påvirker både ansatte i sosialtjenesten i NAV, og brukere av sosiale tjenester i NAV, begrenset til NAV-kontor i Oslo kommune.

Jeg vil starte med å gi en stor takk til min hovedveileder Eirin Pedersen som har vært til stor hjelp gjennom hele prosjektet. Eirin Pedersen har gitt meg mange gode ideer og tips til hvordan jeg kan utarbeide oppgaven. Videre vil jeg gi en stor takk til alle mine informanter, både ansatte i sosialtjenesten i NAV og brukere av sosiale tjenester i NAV. Uten informantene hadde jeg ikke klart å gjennomføre dette prosjektet. Jeg vil også gi en takk til min arbeidsgiver som har vært forståelsesfull gjennom hele prosjektet med å skrive masteroppgaven. Takk til alle mine nærmeste venner og familie som har hjulpet og støttet meg gjennom hele prosjektet. En spesiell takk til Charlotte, Marte, Ida, Maria og min kjære mamma.



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Tema og vinkling .....	3
1.2	Problemstilling .....	4
1.3	Oppgavens struktur .....	5
<b>2</b>	<b>Velferdsapparatet .....</b>	<b>7</b>
2.1	NAV-reformen .....	7
2.1.1	NAVs organisering .....	9
2.2	Sosiale tjenester i NAV .....	10
2.2.1	Sosialt arbeid i sosialtjenesten i NAV .....	11
2.3	Kanalstrategien til NAV .....	12
<b>3</b>	<b>Teori .....</b>	<b>14</b>
3.1	Bakkebyråkratier og bakkebyråkrater .....	14
3.1.1	Skjønnsmessige vurderinger .....	15
3.1.2	Byråatferd .....	17
3.2	Velferdsmottaker .....	19
3.2.1	Den sosiale konstruksjonen av en bruker .....	20
3.2.2	Samhandling .....	22
3.3	Cyborg Bureaucracy .....	24
3.3.1	Digitalisering av velferdstjenester .....	25
3.3.2	Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati .....	27
3.3.3	Digitalt skjønn .....	29
<b>4</b>	<b>Metode .....</b>	<b>32</b>
4.1	Valg av metode og fremgangsmåte .....	32
4.1.1	Dokumentanalyse .....	33
4.1.2	Kvalitative intervjuer som metode .....	34
4.2	Utvalg og tilgang på feltet .....	35
4.2.1	Forskerrollen .....	35
4.2.2	Rekruttering og utvalg .....	37
4.3	Datainnsamling .....	42
4.3.1	Gjennomføring av intervjuer .....	42
4.3.2	Analyseprosessen .....	46
4.3.3	Overførbarhet, validitet og reliabilitet .....	48

4.3.4	Etikk .....	49
<b>5</b>	<b>Digitalisering av sosialtjenesten i NAV .....</b>	<b>52</b>
5.1	Strategidokumenter.....	52
5.1.1	Introduksjon .....	52
5.1.2	Strategi og målsetting bak digitaliseringsprosjektet.....	54
5.2	Saksbehandlerne .....	56
5.2.1	Krav og tidspress .....	56
5.2.2	Byråatferd.....	59
5.2.3	Profesjonell versus personlig involvert .....	61
5.2.4	Skjønnsmessige vurderinger og fagbakgrunn .....	63
5.2.5	Kategorisering av brukerne .....	66
5.2.6	Ikke-digitale brukere .....	67
5.3	Brukerne .....	68
5.3.1	Hvordan møter sosialtjenesten en sosialhjelpsmottaker?.....	68
5.3.2	Skjønnsmessige vurderinger .....	71
5.3.3	Papirsøknad eller digital søknad?.....	73
5.4	Oppsummering .....	74
<b>6</b>	<b>Cyborg Bureaucracy .....</b>	<b>77</b>
6.1	Politiske målsettinger og praksis .....	77
6.1.1	Digitale NAV-kontor med lite fleksibilitet .....	79
6.2	Sikrer digitalt skjønn likebehandling?.....	80
6.2.1	Kontroll og verdighet .....	83
6.2.2	Faglig bakgrunn kombinert med sosialt arbeid .....	86
6.3	Ekskluderingsmekanismer.....	87
6.4	Er sosialtjenesten i NAV et skjermbyråkrati? .....	89
6.5	Oppsummering .....	92
<b>7</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>94</b>
7.1	Hovedfunn og implikasjoner .....	94
7.2	Videre forskning .....	97
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>100</b>
	<b>Vedlegg 1: Intervjuguide med ansatte.....</b>	<b>109</b>
	<b>Vedlegg 2: Intervjuguide med brukere .....</b>	<b>112</b>
	<b>Vedlegg 3: Informert samtykke .....</b>	<b>113</b>





# 1 Innledning

I offentlig sektor har IKT og digitalisering vært i sentrum de siste årene gjennom en rekke prosjekter, tiltak og organisatoriske endringer. Dette har vært i tråd med politiske målsettinger om brukervennlige tjenester og frigjørelse av ressurser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Dette er et område med stort fokus på digitalisering med flere motstridende krav, og er derfor et meget interessant forskningsobjekt. Digitalisering er synlig og blir vektlagt i stortingsmelding nr. 9 (Arbeids- og sosialdepartementet 2006), stortingsmelding 33 (Arbeids- og sosialdepartementet 2016) og stortingsmelding 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015), noe som har ført til endringer i måten sosialtjenesten i NAV operer på. Disse stortingsmeldingene presenterer ambisiøse målsettinger ved å legge stort fokus på digitalisering av velferdstjenester for å løse samfunnsoppgavene til velferdsorganisasjonene. NAV har utviklet det såkalte «Digisos»-prosjektet for å arbeide med utviklingen av digitale sosiale tjenester. «Digisos»-prosjektet er digitale sosiale tjenester. Digitale sosiale tjenester ble implementert i pilotkommuner fra sommeren 2018, og er tilgjengelig på landsbasis for andre kommuner som ønsker å ta dette i bruk (NAV 2019b; KS 2019). Målsettingen til Digisos-prosjektet er å gi innbyggerne, som er i behov av økonomisk sosialhjelp, innsyn i sin egen sak, digital søknad om økonomisk sosialhjelp og mulighet for en digital brukerdialog (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Prosjektet er fortsatt under utforming.

Det har vært en tydelig utvikling av digitale tjenester i Norge, og NAV ønsker at tjenestene skal bli mer brukervennlige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Velferdsteknologi kan skape bedre tjenester, men dette fører også til at innbyggere i større grad må forholde seg til en hverdag som er mer digitalisert. For å følge med i denne samfunnsutviklingen er digital kompetanse en forutsetning, også for at digitaliseringsprosjektet skal lykkes. For å ivareta innbyggerne som ikke har digital kompetanse er det viktig å gi disse innbyggerne grunnleggende digital kompetanse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Når velferdstjenester blir digitalisert vil dette føre til endringer for ansatte i offentlig sektor, ved at oppgaver vil bli løst på nye måter. Økt automatisering av kommunikasjon og saksbehandling kan bidra til økte ressurser for ansatte i offentlig sektor, som kan brukes til ytterligere oppfølging av hjelpetrequende.

Sentrale spørsmål som reiser seg her, er om digitale hjelpemidler kan bidra til å forenkle komplekse arbeidshverdager for ansatte og hverdagen til sårbare brukere. Samtidig kan dette utfordre tradisjonell ansikt-til-ansikt kommunikasjon og skjønnsmessige vurderinger, som førstelinjens bakkebyråkrater baserer sine vedtak og avgjørelser på (Lipsky 2010). Dette kan true identiteten til en bruker. Når kommunikasjon og interaksjon foregår digitalt vil brukernes visuelle egenskaper forsvinne, som kan føre til at brukerne ikke er synlig for bakkebyråkraten (Bovens & Zouridis 2002). Skjønnsvurderingene kan derfor forsvinne eller endre seg. Hvordan reagerer og relaterer førstelinjetjenesten seg til digital kontakt med brukere? Hva er forskjellen mellom å møte brukerne digitalt og ansikt-til-ansikt? Digitalisering av velferdstjenester i NAV reduserer flere dilemmaer, men kan også bidra til å skape nye verdikonflikter og responsstrategier i førstelinjetjenesten. Dette forskningsområdet krever oppmerksomhet fordi det er mange dimensjoner av digitalisering som ikke er forsket på, i skyggen av polarisering mellom skjønnsmessige vurderinger og standardisering (Busch & Henriksen 2018). Den økende digitaliseringen skaper et konstant behov for ny empirisk forskning. Norge har satset stort på digitale tjenester, hvor brukere kan få tilgang til deres egne saker, chatfunksjon og selvbetjening online. NAV er også en viktig og stor offentlig organisasjon, som tjener en stor befolkning, som blir mer og mer digitale (Hansen, Lundberg & Syltevik 2018). Med et bakkebyråkratisk perspektiv har jeg studert digitalisering av sosialtjenesten i NAV, basert intervjudata fra saksbehandlere i sosialtjenesten og brukere av sosiale tjenester i NAV.

Sosialtjenesten er en del av NAV, og er driftet av kommunene i Norge. Jeg har i denne oppgaven gjort en kvalitativ studie av sosialtjenesten i NAV, avgrenset til Oslo kommune. Studien er gjennomført i tidsrommet der digitale sosiale tjenester er blitt implementert i sosialtjenesten. Hovedformålet med studien er å undersøke opplevelsen og praksis ved en økende digitalisert sosialtjeneste. Digitalisering kan bryte med en hel del etablerte praksiser for sosialt arbeid, men også for strukturelle elementer for hvordan organisasjonen skal styres. For å forstå dette har jeg brukt teorier om bakkebyråkratier og bakkebyråkrater som inngangsport til feltet. Jeg har gjennom dette prosjektet ønsket å få en større forståelse av sosialt arbeid og skjønnsmessige vurderinger i en digitalisert sosialtjeneste. Ikke minst ivaretagelsen av de svakeste i samfunnet når sosiale tjenester og arbeidshverdagen til ansatte blir digitalisert. Er det slik at økende digitalisering og mindre ansikt-til-ansikt møter gir større grad av likebehandling, og bedre tid til oppfølging av de mest hjelpetrequende? Eller fører økende digitalisering til at det sosiale arbeidet samt skjønnsmessige og individuelle

verdinger står svakere i sosialtjenesten i NAV? For å se på dette har det vært relevant å bruke tidligere forskning på økt digitalisering av velferdstjenester (Bovens & Zouridis 2002; Breit & Salomon 2014; Buffat 2015; Busch & Henriksen 2018; Evetts 2009; Fang, Tarshis, McInroy & Mishna 2018; Fountain 2008; Gillingham 2019; Grimen & Molander 2008; Hansen, Lundberg & Syltevik 2018; Molander 2013, 2016; Røhnebæk 2012, 2014, 2016; Zacka 2017). Et spørsmål som har reist seg i løpet av studiet, har vært om sosialtjenesten i NAV beveger seg bort fra å være et bakkebyråkrati til å bli et skjermbyråkrati. For å skape mer kunnskap på feltet har jeg i tillegg til å gjennomføre intervjuer, brukt en dokumentanalyse av statlige strategidokumenter for å undersøke om politiske visjoner og målsettinger samsvarer med praksis i førstelinjetjenesten. Gjennom dette har jeg hatt mulighet til å si noe om hvordan digitalisering av velferdstjenester er utformet og oppleves i praksis.

## 1.1 Tema og vinkling

Digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV er hovedtemaet for denne oppgaven. Gjennom å forstå digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor ønsker jeg å skape en forståelsesramme rundt opplevelsen av økende digitaliserte arbeidsoppgaver og brukerkontakt i førstelinjetjenesten, og hvordan sosialt arbeid, skjønn og individuelle verdinger blir ivaretatt. Digitalisering er knyttet til mange andre elementer i organisasjonen, og gjør dette til en spennende innfallsport for en dypere forståelse av funksjonen til organisasjonen. Dette kan bidra til å få et inntrykk av hvordan digitalisering av tjenester påvirker arbeidsprosesser internt og eksternt. Denne oppgaven handler derfor ikke bare om digitalisering, men om elementer som er knyttet til organisasjonen, som påvirkes og berøres når tjenester blir digitalisert.

Det er gjort mye forskning på blant annet NAV-reformen, skjønnsutøvelse i sosialtjenesten i NAV og brukernes opplevelse av NAV (Andreassen 2011; Andreassen & Aars 2015, Andreassen & Fossetøl 2011a, 2011b; Bay, Breit, Fossetøl, Grødem & Terum 2015; Fossetøl, Breit & Borg 2016; Grimen & Molander 2008; Hutchinson, Sandvin, Bruaset, Klette & Sommerseth 2012; Lundberg & Syltevik 2013; Molander 2013; Oterholm 2015; Røhnebæk 2012, 2014, 2016; Røysum 2009; Skjefstad 2013; Svensson 2015; Terum 2014; Øvreliid 2018). Det er også gjort forskning på «kanalstrategien» til NAV (Røhnebæk 2016).

NAVs kanalstrategi er en strategi for å «sluse» henvendelser og kommunikasjon mellom NAV og innbyggere til selvbetjeningsløsninger på internett (Svensson 2015). Det er imidlertid lite forskning på digitalisering av sosialtjenesten. Særlig hvordan dette påvirker skjønnsutøvelse, sosialt arbeid og ansattes og brukeres hverdag i sosialtjenesten i NAV.

Dette er sentrale problemstillinger i organiseringen av norske velferdstjenester, og det er viktig at disse problemstillingene undersøkes sosiologisk. Både fordi det er sosiologisk interessant, men også fordi det er viktig og stadig se på utviklingen av velferdstjenester. Digitalisering av velferdstjenester påvirker store deler av befolkningen, og kan endre sosiale samhandlingsmønstre i sosialtjenesten i NAV. Selv om oppgaven er avgrenset til digitalisering av sosialtjenesten i NAV vil jeg kunne argumentere for allmenne hypoteser som omhandler digitalisering av velferdstjenester, og hvordan dette påvirker brukere og forvaltere av disse tjenestene på samfunnsnivå.

## 1.2 Problemstilling

De viktigste målsettingene i dette prosjektet er å fange opp opplevelsen av digitalisering av sosialtjenesten i NAV. For å klare dette har det vært viktig å bruke organisasjonens virkeområder, politiske målsettinger og teoretiske rammeverk om bakkebyråkratier som forståelsesramme. Thagaard (1998) skriver at forskningsspørsmålet gir grunnlag for oppbyggingen av undersøkelsen, samtidig som undersøkelsesprosessen påvirker problemstillingen. Temaet i oppgaven er: Digitalisering av sosialtjenesten i NAV avgrenset til Oslo kommune. I denne oppgaven vil jeg undersøke et overordnet forskningsspørsmål, og tre underspørsmål:

*Hvordan påvirker digitalisering av sosialtjenesten i NAV ansatte og brukere?*

- 1. Hvordan påvirkes og opprettholdes sosialt arbeid i digitaliseringsprosesser, og på hvilken måte inkluderes sosialt arbeid i møte med brukerne i disse prosessene??*
- 2. Hvordan opprettholdes skjønnsmessige og individuelle vurderinger i en digital sosialtjeneste?*
- 3. På hvilken måte finnes det forskjeller i utformet politikk på digitaliseringsfeltet og i praksis i førstelinjetjenesten?*



For å besvare disse forskningsspørsmålene har jeg gjennomført en kort dokumentanalyse av statlige strategidokumenter, intervjuet seks ansatte i sosialtjenesten i NAV og intervjuet ni brukere av sosiale tjenester i NAV. Hovedmotivasjonen til oppgaven er å forstå opplevelsen av økt digitalisering av sosiale tjenester fra de som blir berørt.

### **1.3 Oppgavens struktur**

Denne masteroppgaven består av syv kapitler. I kapittel 2 vil jeg gi en beskrivelse av feltet som undersøkes i oppgaven. Her trekker jeg frem opprettelsen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning og IKT- og digitaliseringsstrategier. I kapittel 3 vil det teoretiske rammeverket for oppgaven og tidligere forskning redegjøres for. Her står blant annet Lipsky, Bovens & Zouridis, Buffat, Hansen & Syltevik, Harrits og Røhnebæk sine teoretiske rammeverk sentralt. Den tidligere forskningen knyttet til undersøkelser av digitalisering av velferdstjenester vil også presenteres. Analysen vil basere seg i stor grad på både tidligere forskning og det teoretiske rammeverk som blir presentert i dette kapitlet. Teoridelen knyttes sammen med funn i analysen i senere diskusjon.

I kapittel 4 følger gjennomgangen av metodiske fremgangsmåter, tilnærminger og valg jeg har tatt. Her vil jeg også redegjøre for metodologiske betraktninger, min rolle som forsker og etikk. Videre presenteres funnene fra datamaterialet i analysen i kapittel 5. Jeg vil beskrive statlige strategidokumenter, sosialtjenesten i NAV, ansatte, brukere og organisering på NAV-kontorene sett fra et ansatt- og et brukerperspektiv. Jeg vil i stor grad diskutere forholdet mellom politiske målsettinger og praksis, særlig idealet om likebehandling, beskrive feltet og tilgjengelighet. Videre vil jeg redegjøre for hvordan informantene forstår og definerer tjenestene, digitale tjenester og tematisere forståelser av sosialt arbeid og skjønnsutøvelse. I kapittel 6 vil jeg presentere diskusjonen. Her vil jeg belyse hovedfunnene fra analysen og hvordan jeg har gått frem for å svare på forskningsspørsmålene i lys av teori og tidligere forskning. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg drøfte om sosialtjenesten i NAV beveger seg fra å være et bakkebyråkrati til et skjermbyråkrati, samt om Lipskys klassiske teori om bakkebyråkratier fortsatt er relevant i dagens sosialtjeneste. I kapittel 7 vil jeg presentere konklusjonen. Her vil jeg også gi forslag til videre forskning på dette feltet og temaet.



## 2 Velferdsapparatet

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for rammeverket til feltet som undersøkes i denne oppgaven. Jeg vil redegjøre for noen sentrale trekk i utviklingen fra opprettelsen av Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) og kanalstrategien til NAV, som har ledet til digitalisering av sosialtjenesten i NAV. Utviklingen av NAV og veien mot et digitalisert NAV er sentrale elementer i denne oppgaven for å forstå feltet som skal undersøkes. Videre er det viktig å redegjøre for elementer i sosialtjenesten i NAV og sosialt arbeid, for å få en større forståelsesramme av feltet.

Det spesialiserte velferdsapparatet er et resultat av den utviklingen som startet rett før år 1900, hvor offentlig engasjement først ble utløst for mennesker rammet av fattigdom (Sosial- og helsedepartementet 2002: 19). Overgangen fra 1800-tallets forsorgsstat til 1900-tallets velferdsstat innebar at en rekke funksjoner ble løftet ut fra ansvarsområdet til fattigforsorgen. Fra 1945 skulle alle samfunnsmedlemmene sikres sosial trygghet het det i Felleserklæringen, og det vokste gradvis frem statlige spesialiserte etater, sammen med en kommunal sosialtjeneste (Sosial- og helsedepartementet 2002: 19). I etterkrigstiden ble det satset på utvikling av en nasjonal aktiv arbeidsmarkedspolitikk, som var en del av den økonomiske politikken, hvor flere stortingsmeldinger og offentlige utredninger vektla høy yrkesdeltaking som overordnet mål (Sosial- og helsedepartementet 2002: 68). Hva skjer med den moderne utviklingen og digitaliseringen?

Jeg vil i neste delkapittel redegjøre for NAV-reformen som la grunnlag for en ny arbeids- og velferdsforvaltning, som også er betydningen av NAV. Videre vil jeg redegjøre for sosiale tjenester i NAV, for å gi et innblikk i hva sosiale tjenester i NAV sitt oppdrag er. Jeg vil også gi et innblikk i hva sosialt arbeid er, og hvorfor denne profesjonen har preget sosialtjenesten i NAV. Avslutningsvis vil jeg redegjøre for kanalstrategien til NAV.

### 2.1 NAV-reformen

I 2001 fremmet sosialkomiteen forslag om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten (Sosial- og helsedepartementet 2002: 3). Stortinget ønsket gjennom denne

prosessen å modernisere offentlig forvaltning, hvor brukerretting, forenkling og effektivisering var sentrale mål. Gjennom omorganisering ønsket Regjeringens å styrke velferdssamfunnet ved bedre insentiver for å komme i arbeid, kvalifisering gjennom gode tjenester og aktiv tilværelse (Sosial- og helsedepartementet 2002). Med flere brukervennlige velferdstjenester skulle tjenestene fange opp, og løse individuelle behov hos brukerne (Sosial- og helsedepartementet 2002: 4). Formålet med reformen var å skape en samlet «førstelinjetjeneste», for å tilby integrerte tjenester til sårbare innbyggere, dvs. innbyggere utenfor arbeidsmarkedet (Andreassen & Aars 2015). Førstelinjetjenesten defineres som kontakt med brukerne (Lipsky 2010; Johansen & Skålnes 2014). Bruk av gjennomtenkt og effektiv informasjons- og kommunikasjonsteknologi var et premiss ved organisasjonsendringene. Dette skulle føre til forbedring av brukerkontakt, effektive interne rutinger og tilgang til data (Sosial- og helsedepartementet 2002: 123). Gjennom forenkling av velferdstjenesten skulle det bli enklere for brukerne å forholde seg til forvaltningen.

NAV-reformen skulle tilpasse brukernes behov og dermed gjøre tjenestene enklere for hver enkelt bruker, fordi alle tjenestene (Aetat, Trygdeetaten og kommunale tjenester) ble innlemmet i et NAV (Andreassen 2011). Andreassen (2011) viser til at større NAV-kontorer klarer å tilby flere individuelle tjenester fordi de gjerne har en mer spesialisert organisasjonsmodell hvor arbeidsdelingen er basert på fagspesialisering. Denne organiseringen har ført til at brukerne i større grad må tilpasse seg stønadsordningene og regelverket til hver enkelt tjeneste, i stedet for at tjenestene er individuelt tilpasset skriver Andreassen (2011). Lundberg og Syltevik (2013) har også funnet lignende tendenser etter deres studier av brukernes opplevelser rundt NAV-reformen. Brukerne rapporterte her at de opplevde tjenestene som lite koordinerte og samordnede, som ikke samsvarer målet om å tilpasse tjenestene individuelt. Røhnebæk (2016) beskriver NAV-reformen som et ambisiøst forsøk på å skape samordning og økt individuell tilpasning i tjenestene til arbeids- og velferdsstaten. Størrelse, omfang og kompleksitet i tjenestene kan se ut som å forsterke organisasjonens byråkratiske trekk (Røhnebæk 2016: 293).

### **2.1.1 NAVs organisering**

Meningen bak opprettelsen av NAV var å samle og integrere tjenestene for brukerne, for å ha en enhetlig førstelinjetjeneste. Likevel eksisterer det en intern inndeling mellom statlige og kommunale tjenester (Bay, Breit, Fossetøl, Grødem & Terum 2015). NAV er organisert i ulike statlige forvaltnings- og spesialenheter, i sentral- og fylkesadministrasjon og de mange NAV-kontorene i landet (Bay et.al. 2015). Videre er NAV-kontorene fordelt mellom statlig og kommunalt ansatte. NAV består derfor av to styringslinjer, en statlig og en kommunal. Flere NAV-kontor i Oslo kommune har en leder for kommunal styringslinje og en leder for statlig styringslinje. Denne type organisering varierer fra kommune til kommune, som kan gjøre det vanskeligere for forskere å studere organisasjonen i sin helhet. Siden kommunene distribuerer de kommunale tjenestene til NAV, vil det være variasjoner fra kommune til kommune hvilke funksjoner som ligger til hvert enkelt NAV-kontor. Minstekravet til de kommunale tjenestene i NAV er at de tilbyr sine innbyggere økonomisk sosialhjelp (Bay et.al. 2015). De kommunale sosiale tjenestene i NAV har i stor grad ansatt mennesker med fagbakgrunn i sosialt arbeid. Dette er en viktig forskjell mellom den statlige og den kommunale delen av NAV. Den kommunale siden er i stor grad sysselsatt av sosialarbeidere, mens på den statlige siden preges sysselsettingen av bachelor-/masterutdannelse i andre fagretninger (Bay et.al. 2015).

Kravet om standardisering av tjenester og kravet om individuell tilpasning til tjenestene i ulike kontekster, skaper spenninger i NAV. I tillegg til at kompleksiteten i NAVs samfunnsoppdrag må behandles innenfor rammebetingelsene til partnerskapet mellom stat og kommune (Bay, et.al. 2015). De største utfordringene knyttet til at NAV har to styringslinjer, med partnerskap mellom stat og kommune, er at de ansatte har to arbeidsgivere som forvalter ulike lovverk og jobber etter ulike forvaltningskulturer (Bay et.al. 2015: 16). Dette kan skape mye dobbeltarbeid for begge parter, på bakgrunn av at de jobber etter forskjellige standardiseringer og lovverk. I begge styringslinjer styres de ansatte gjennom standardiserte saksbehandlingssystemer. Dette legger føringer på ansattes arbeidsoppgaver, gjennom tildeling, prioriteringer og strukturer, som kan føre til stor detaljstyring (Bay et.al. 2015: 23). Dette kan føre til konflikt mellom krav til standardisering, og på den andre siden ansattes ønske om fleksibilitet og faglig autonomi (Bay et.al. 2015).

Siden NAV har to styringslinjer vil jeg her bemerke at på bakgrunn av oppgavens problemstilling vil jeg ikke gå dypere inn på NAVs sine statlige tjenester, men konsentrere meg om de kommunale, med noen tilføyende punkter rundt samarbeidsformer.

## 2.2 Sosiale tjenester i NAV

Lov om sosiale tjenester angir ansvaret kommunen har for de sosiale tjenestene (Sosial- og helsedepartementet 2002: 20). Sosialtjenesten i NAV skal fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkår for de vanskeligstilte, bidra til økt likeverd, likestilling og forebygge sosiale problemer. I tillegg skal sosialtjenesten i NAV bidra til at enkeltmennesker får mulighet til å bo og leve selvstendig, mens de har en aktiv og meningsfylt tilværelse med andre (Sosial- og helsedepartementet 2002: 20). Sosiale tjenester krever skjønnsmessige vurderinger av stønadsbehovet i de enkelte tilfellene, og har veiledende satser for nivået av økonomisk sosialhjelp som skal ytes (Sosial- og helsedepartementet 2002: 26).

Sosialtjenesten er driftet av kommunene. Tjenestene sosialtjenesten forvalter for innbyggerne er økonomisk sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, kvalifiseringsprogrammet, økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning og bolig (NAV 2019a). Økonomisk sosialhjelp vil si stønad til å leve, å bo og helse-/tannbehandling for personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid eller andre økonomiske rettigheter.

De som mottar økonomisk sosialhjelp sammenhengene i minst seks måneder regnes av SSB som langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (Arbeid- og sosialdepartementet 2006: 40). Mange mennesker som mottar økonomisk sosialhjelp har flere korte perioder der de mottar økonomisk sosialhjelp av og på, og kan betegnes som gjengangere i systemet, fordi de har høy grad av stønadsavhengighet over tid. Denne gruppen mottar i stor grad andre ytelser fra NAV, og har lav yrkestilknytning (Arbeid- og sosialdepartementet 2006: 40-41). De brukerne sosialtjenesten jobber med har oftere behov for tett oppfølging, personlig kontakt og nærhet til tjenesten. Dette er fordi ytelsene i stor grad er skjønnsbaserte, og en større andel trenger omfattende bistand for å bli selvhjulpne (Sosial- og helsedepartementet 2002: 96). Brukere av sosiale tjenester mottar i stor grad også økonomisk bistand ved siden av å få råd og veiledning, hjelp til å skaffe bolig og hjelp til rusmiddelproblematikk. En av sosialtjenestens sentrale oppgaver er å legge ned innsats for å gjøre personer selvhjulpne økonomisk og på

andre felt. Det kan være vanskelig å avgrense sosialtjenesten, fordi kommunalt ansatte arbeider med råd og veiledning, tildeling av økonomisk sosialhjelp, kommunale tiltak rettet mot rusmiddelbrukere, sysselsettingstiltak for de som er arbeidsledige, arbeid mot de med nedsatt funksjonsevne, integrering av flyktninger, boligfremskaffing og administrativt arbeid (Sosial- og helsedepartementet 2002: 24).

## **2.2.1 Sosialt arbeid i sosialtjenesten i NAV**

Kjernen i sosialt arbeid er å bistå utsatte grupper i samfunnet med å løse sosiale problemer, uansett bakgrunn (Skjefstad 2013). Sosialt arbeid handler i stor grad om relasjonsarbeid i ansikt-til-ansikt møter, se brukere i sin helhet og bidra til endring både på individ- og samfunnsnivå (Levin 2004). Skjønnsarbeid har vært overordnet i sosialt arbeid, som er både komplekst og sentralt (Oterholm 2015). Pantucek og Vyslouzil (1999) definerer profesjon innen sosialt arbeid for moralsk profesjon, som vil si at profesjonelt sosialt arbeid i utgangspunktet kan defineres som verdibasert. Collins Dictionary of Social Work (Pierson & Thomas 2002) legger til grunn at sosialarbeidernes rolle i sosialt arbeid kan fungere som en motvekt mot sosial ekskludering. Sosialt arbeid kan derfor være et motsvar på sosial urettferdighet (Kokkin 1998).

Øvrelid (2018) argumenterer for at sosialarbeidernes tradisjonelle kunnskapsgrunnlag og identitet presses etter NAV-reformen. Det vil si at sosialarbeidernes mulighet til å se individuelle brukere i kontekst, relasjonsarbeid og tilrettelegging for endring, utfordres av NAV-reformens målstyring og standardisering. Øvrelid (2018) fant i sin studie av sosialarbeiderens profesjonsidentitet i NAV, at målstyrings- og standardiseringsverktøy er en kontekstuell ramme for å definere profesjonsidentiteten, der mestring av og tilpasning til systembetingelse er sentralt i utformingen av profesjonsidentiteten. Dette kan skape dilemmaer, fordi ansatte er i konflikt med forventninger og begrensede ressurser. Utviklingen kan oppleves som kritikkverdig fordi den bryter med forståelsen til sosialarbeiderne om hva sosialt arbeid innebærer (Andreassen & Fossetøl 2011b; Fossetøl, Breit & Borg 2016; Røysum 2009). Øvrelid (2018) skriver at forvaltningsformen med målstyring, rapportering og statistikk, går foran tradisjonelt sosialt arbeid i NAV. Øvrelid (2018) argumenterer likevel for

at sosialarbeiderne jobber på andre måter i kommunale tjenester, og markerer derfor et skille fra statlige tjenester som i større grad jobber etter målstyring, rapportering og statistikk.

Profesjonsidentitet formes av kunnskapsgrunnlaget og den formelle sertifiseringen, som gir profesjoner en viss grad autonomi og rom for utøvelse av skjønnsbasert arbeidstilnærming (Evetts 2009). Øvrelid (2018) argumenterer for at denne forståelsen av profesjonsidentitet kan true sosialarbeiderne i NAV sin selvforståelse, og at det er en åpen konflikt mellom selvforståelsen til profesjonene og NAV sitt standardiseringssystem. På den andre siden kan arbeidsplassen forstås som en læringsarena der reell kompetanse utvikles i de respektive kontekster kompetansen kan anvendes (Schön 1987). Derfor kan man argumentere for at standardisering ikke undergraver profesjonsidentiteten, men at standardisering legger et premiss for dette, fordi kompetanseutvikling skjer i en konkret kontekst (Øvrelid 2018). Andreassen og Fossetøl (2011) påpeker at det er viktig at NAV setter av tid og ressurser for å sikre riktig utøvelse av fag, fordi dette er et sted brukerne møter det offentlige tjenesteapparatet. Dette er viktig for å forstå arbeidsformen til ansatte i sosialtjenesten i NAV. For å bygge videre på utviklingen til NAV vil jeg redegjøre for sentrale trekk i kanalstrategien til NAV i neste delkapittel.

## **2.3 Kanalstrategien til NAV**

Kanalstrategien har skapt en endring fra tradisjonelle tjenestekanaler med ansikt-til-ansikt møter, til tjenester gitt online og/eller over telefon. En konsekvens av kanalstrategien er reduserte åpningstider i mottaket til NAV-kontorene og reduserte spontane brukermøter, som er ment å overføre ressurser til målrettede og arbeidsorienterte oppfølgingstjenester.

NAV-reformen forutsatte endringer i IKT-systemet, der IKT-verktøyene er tilgjengelig på tvers av de tidligere forvaltningsenhetene. Målet med denne løsningen var elektroniske tjenester for brukerne, som skulle være brukernes viktigste kanal for å komme i kontakt med NAV (Johansen & Skålnes 2014: 23). Kanalstrategien er en stor prosess relatert til digitaliseringen i NAV, som fortsatt er under utvikling. Strategien skal forbedre tjenestene for å sikre at brukerne får korrekt informasjon til korrekt tid, og gjøre tjenestene mer effektive slik at de ansatte kan frigjøre ressurser til NAVs hovedmål om å aktivere arbeidsledige inn i arbeidsmarkedet. Svensson (2015) sier at kanalstrategien ligger sentralt som strategi i NAV,



og gir retningslinjer for hvordan NAV skal møte en bruker. NAV skal gjennom dette tilby selvbetjeningsløsninger for de fleste brukerne, og dialog med brukerne som har behov for det. Det meste av informasjon ligger tilgjengelig på NAV sine nettsteder, og NAV har et nasjonalt kontaktsenter brukerne kan ringe ved spørsmål. Selvbetjeningsløsninger skal frigjøre tid for NAV-ansatte til å planlegge og forberede oppfølgingssamtaler der det er behov (Svensson 2015). På nett finner brukerne informasjon, søknadsskjema, status i deres saker, kommunikasjonskanaler, meldekort, beregninger med mer. Telefon og chatfunksjon er for brukere som trenger svar de ikke finner på nett, bistand til å bruke nettsidene til NAV og kontakt med riktig person i NAV. Brukerne kan møte opp på NAV-kontoret for å få bistand til å finne jobb, rådgivning, oppfølging og låne PC (Svensson 2015).

For alle tjenestene, utenom tilgang til å sende meldekort og sjekke utbetalinger på [www.nav.no](http://www.nav.no), kreves BankID, Buypass eller Commfides. Dette gjelder blant annet for å søke om tjenester. Når bruker har logget seg inn på «Ditt NAV», får bruker tilgang til dialog med NAV, levere meldekort, se oversikt over utbetalinger, sende digitale søknader, se status i saken og innsyn (Svensson 2015). «Ditt NAV» er en side for innbyggere der de kan sjekke utbetalinger, søke om ytelser og gå i dialog med NAV-ansatte. Avslutningsvis sier Svensson (2015) at kanalstrategien inngår som en del av NAVs visjon og verdier som er «vi skal gi mennesker muligheter», gjennom å være tydelige, tilstedeværende og løsningsdyktige.

Dette legger grunnlaget for videre analyse av digitaliseringsprosesser i velferdssystemet, som er relevant i dette prosjektet. I neste kapittel vil jeg redegjøre for teoretiske dimensjoner i denne masteroppgaven.

## 3 Teori

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for oppgavens teoretiske rammeverk. Dette har ligget til grunn for arbeidet med innhenting av data og analysing av data. Teorikapitlet har to hovedtemaer. Den første delen tar for seg Michael Lipskys teori om «street-level bureaucracy» oversatt til «bakkebyråkratier», som beskriver individuelle dilemmaer i offentlig sektor. Her vil jeg redegjøre for Lipsky's definisjon av bakkebyråkratier og bakkebyråkrater, brukere og skjønnsmessige vurderinger. Jeg vil også gi en beskrivelse av hvordan bakkebyråkratier fungerer og hvordan bakkebyråkrater jobber. Videre vil jeg si noe om hva en bruker av velferdstjenester er. Lipsky's teori er svært relevant for oppgaven i sin helhet, fordi jeg forsker på førstelinjetjenesten i NAVsine ansatte og brukere. Dette vil fungere som inngangsport i empirien. Den andre delen er videreføringer av Lipsky's teori om bakkebyråkratier og bakkebyråkrater, men sett i lys av en økende digitalisert offentlig sektor. Her vil jeg redegjøre for teoretiske dimensjoner som tar for seg digitalisering av velferdstjenester, digitalisering av velferdsbyråkratier, samhandling i en digitalisert hverdag og digitalt skjønn.

Begge hoveddelene av det teoretiske rammeverket i denne oppgaven er tett tilknyttet, og gir grunnlag for dypere forståelse av sosialtjenesten i NAV, og digitalisering av sosiale tjenester i NAV. Samtidig som begge hoveddelene gir god innsikt i dilemmaer og fordeler ved en økt digitalisering av velferdstjenester, og hvordan dette påvirker ansatte og brukere i førstelinjetjenesten. Jeg mener dette teoretiske rammeverket gir gode muligheter for å forstå digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV.

### 3.1 Bakkebyråkratier og bakkebyråkrater

Lipsky (2010: 3) definerer bakkebyråkratier som offentlige organisasjoner. Bakkebyråkratier sysselsetter et betydelig antall bakkebyråkrater i sin arbeidsstyrke. Bakkebyråkratiene forvalter et bredt spekter av offentlige tjenester som involverer ansikt-til-ansikt møter mellom offentlig ansatte og borgere. Tjenestene som bakkebyråkratiene leverer, er ofte umiddelbar og personlig. Den offentlige tjenestesektoren trer inn i alle områder av menneskelige behov, og

defineres som førstelinjetjenesten der tjenestesektoren møter brukerne (Lipsky 2010: 8). Sosialtjenesten i NAV kan etter Lipskys (2010) definisjon betegnes som et bakkebyråkrati.

Lipsky (2010) definerer bakkebyråkrater som offentlig ansatte. Bakkebyråkratene samhandler direkte med innbyggerne, og utøver vesentlig skjønn i sitt arbeid (Lipsky 2010: 3).

Bakkebyråkratene jobber i førstelinjetjenesten i offentlig sektor, og samhandler med innbyggere. Bakkebyråkratene baserer sitt arbeid på individuelle og skjønnsmessige vurderinger. Avgjørelser og bestemmelser bakkebyråkratene tar, er i samsvar med byråets retningslinjer, og former utfallet av disse avgjørelsene og bestemmelsene. Bakkebyråkrater leverer tjenester til innbyggerne, men bakkebyråkratene kan også avgrense deler av innbyggernes liv og muligheter (Lipsky 2010: 4). Tjenestene bakkebyråkratene leverer orienterer seg mot den sosiale og politiske konteksten innbyggerne handler i, og tjenestemessige fordeler for innbyggerne er ledsaget av det offentlige sin innflytelse og kontroll. For Lipsky (2010) er sosialarbeidere typiske bakkebyråkrater. Etter Lipsky's (2010) definisjonen kan min ene informantgruppen, som er ansatte saksbehandlere i sosialtjenesten i NAV, betegnes som bakkebyråkrater.

Bakkebyråkratienes og bakkebyråkratenes arbeid i offentlig tjenestesektor sine velferdstjenester, er i stor grad preget av individuelle og skjønnsmessige vurderinger. I neste delkapittel vil jeg komme tilbake til hva skjønnsmessige vurderinger er, og hvorfor dette er viktig å bruke som teoretisk dimensjon i denne oppgaven.

### **3.1.1 Skjønnsmessige vurderinger**

Skjønnsmessige vurderinger fungerer ofte som et svar på instinkt, samt konkurrerende og ikke-eksisterende regler (Molander 2016). Busch og Henriksen definerer skjønn i bakkebyråkratier som «*den frihet bakkebyråkrater har til å fatte beslutninger som gjelder individer, både type ytelser, mengde, sanksjoner og fordeler i lys av utformet politikk*» (2018: 3). Veien fra retningslinjer til praksis gir førstelinjetjenesten mulighet til å utøve omfattende skjønn i deres arbeid, som ofte er ukontrollert og ikke-sanksjonert (Maynard-Moody & Musheno 2003; Brodtkin 2008). De individuelle og skjønnsmessige avgjørelsene bakkebyråkratene tar, baseres på den innholdsmessige dimensjonen av utformet offentlig politikk og retningslinjer (Lipsky

2010). Lovgivning setter noen begrensninger for bakkebyråkratene fordi de setter rammer for hvordan en situasjon skal behandles, men gir samtidig rom for skjønnsmessig makt og frihet fra politiske beslutninger i bakkebyråkratienes praksis (Bovens & Zouridis 2002: 176).

Røhnebæk definerer skjønnsbegrepet i forvaltningssammenheng som «... *en måte å komme frem til en beslutning på der regelverket kun angir rammene for hvordan beslutninger skal fattes, men hvor det ikke gis entydig svar [...] og handler om byråkratens fortolkningsrom i anvendelse av regelverket*» (2016: 292).

Bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse handler i hovedsak om tidsbruk og prioriteringer i arbeidshverdagen (Lipsky 2010). Arbeidshverdagen til bakkebyråkrater er preget av begrensede ressurser og politiske idealer for hvordan de faktisk skal utføre jobben. Bakkebyråkratene bruker skjønnsutøvelse for å forene dette gapet. For Lipsky (2010: 15) er bruk av skjønn grunnleggende for bakkebyråkratier, på bakgrunn av den menneskelige dimensjonen av situasjonen. Bakkebyråkratene gjør skjønnsmessige vurderinger og tiltak, og kan avgjøre tilgangen på offentlige tjenester for sine brukere. Disse skjønnsmessige vurderingene blir tatt i beslutninger som omhandler innbyggerne bakkebyråkratene samhandler med (Lipsky 2010: 13). Bakkebyråkratene jobber ofte med kompliserte saker som gjør det umulig å redusere skjønnsmessige vurderinger, fordi disse sakene ofte krever respons fra menneskelige dimensjoner (Lipsky 2010: 15). Skjønnsmessige vurderinger gir bakkebyråkratene mulighet til å gripe inn på vegne av brukerne, samtidig som det åpner muligheter for å diskriminere blant dem (Lipsky 2010: 23). Lipsky (2010: 15) argumenterer likevel for at opprettholdelse av skjønnsvurderinger holder legitimiteten til velferdsstaten.

I all hovedsak handler skjønnsmessige vurderinger om fortolkningsrom innenfor rammer regelverket gir. På bakgrunn av at jeg ser på et bakkebyråkrati der skjønnsmessige og individuelle vurderinger står sterkt i ansattes arbeidshverdag, og i forhold til hvordan brukernes saker blir behandlet, er det relevant å knytte min analyse og diskusjon til skjønnsmessige dimensjoner. Dette vil jeg bruke for å redegjøre, og bygge opp, funn i forhold til hvordan individuelle og skjønnsmessige vurderinger blir bevart i en mer digitalisert sosialtjeneste i NAV. Jeg vil også senere i dette kapittelet komme tilbake til «digitalt skjønn».

### 3.1.2 Byråatferd

Lipsky (2010) skriver at bakkebyråkratens individuelle handlinger må ses i sammenheng med byråatferd. Dette er basert på bakkebyråkratens organisatoriske rolle som beslutningstakere. På den ene siden er bakkebyråkraterne relativt autonome fra organisatorisk myndighet, og står ofte fritt til å utøve betydelig skjønn når det gjelder type, mengde og kvalitet på offentlige tjenester (Lipsky 2010: 13). På den andre siden er offentlige tjenester formet av blant annet politiske eliter og administrativt ansatte. Dette påvirker handlingsrommet til bakkebyråkraterne, og kan i noen tilfeller føre til standardiserte løsninger til fordel for skjønnsmessige vurderinger (Lipsky 2010: 14). Bakkebyråkrater som jobber med velferdstjenester kan likevel utøve betydelig skjønn når de avgjør brukernes tilgang til offentlige tjenester, selv om deres skjønnsmessige vurderinger formelt er begrenset av regler og tilsyn (Lipsky 2010).

Lipsky (2010: 17) skriver at noen ganger kan forholdet mellom ulike nivåer av organisasjonen ses som iboende i konflikt med hverandre, i stedet for gjensidig responsivt og støttende. Dette på bakgrunn av at arbeidstakere i førstelinjetjenesten ofte utfører sine jobber med andre interesser enn de som er på høyere nivå i organisasjonen. Rollen til bakkebyråkrater kan innebære et sett av forventede interesser, samt forventet atferd. Deres interesser kan avvike fra andres interesser innenfor organisasjonen de jobber for. Dette er relevant å knytte til funn som gjelder samarbeid på tvers av styringslinjer i NAV. Et annet aspekt av bakkebyråkratens rolleinteresser er deres ønske om å opprettholde og utvide sin autonomi (Lipsky 2010: 19). Bakkebyråkrater blir stadig konfrontert med kravet om å behandle mennesker likt, selv om de skaper åpenbare ujevnheter av ulik behandling gjennom skjønnsmessige vurderinger ifølge Lipsky (2010: 22). Siden individer er så mye mer enn deres byråkratiske egenskaper, som alder, kjønn, opprinnelsessted, inntektsnivå, etc., kan mangler på å gjenkjenne disse forskjellene virke urettferdig i seg selv. Derfor er standarder for rettferdig og lik behandling utilstrekkelig (Lipsky 2010).

Dette er viktig å bruke for å si noe om hvordan bakkebyråkraterne jeg har studert jobber, i forhold til balansegangen mellom skjønnsmessige vurderinger og mål om likebehandling av brukere av sosiale tjenester i NAV. Skjønnsmessige vurderinger sett i lys av byråatferd kan skape implikasjoner og bryte med prinsippet om likebehandling. Standardisering og automatisering av arbeidsprosesser kan på den andre siden skape dilemmaer, fordi det

begrenser muligheten til bakkebyråkratene for å oppdage unike forhold som krever fleksibel respons.

Bakkebyråkratene er ofte karakterisert med svært store arbeidsmengder i forhold til ansvaret de har. Sosialarbeidere er ofte overbelastet med papirarbeid, og tilbringer mye tid på dette, som fører til mindre tid til brukerinteraksjoner (Lipsky 2010: 30). Byråkratiske avgjørelser gjøres derfor ofte med begrenset tid og informasjon. Bakkebyråkratene jobber ofte med brukere som befinner seg i komplekse situasjoner, og det oppstår ofte usikkerhet rundt hvilke beslutninger som skal fattes. Pålitelig informasjon kan være kostbar og vanskelig og oppnå, og bakkebyråkratene jobber også etter konstant press, som tvinger dem til å handle uten at de rekker å vurdere om de skal søke etter mer informasjon, som i noen saker kan være lønnsomt (Lipsky 2010: 29). Manglende ressurser er et problem bakkebyråkratier sjeldent kan løse fordi de er presset av budsjetter skriver Lipsky (2010: 37-39). Den manglende evnen til å måle og demonstrere verdien av en tjeneste, kombinert med høy etterspørsel og problemer i forhold til budsjetter, kan føre til at mengden med tjenester øker på bekostning av oppmerksomheten bakkebyråkratene kan tilby den individuelle bruker (Lipsky 2010).

Bakkebyråkratier kan oppleve konflikt og tvetydighet i spenningsfeltet mellom bruker-sentrerte mål og organisatoriske mål (Lipsky 2010: 44). Bakkebyråkratenes evne til å behandle mennesker som enkeltindivider er i stor grad basert på behovet for organisasjonen til å utføre arbeid effektivt ved hjelp av ressursene de har til disposisjon. Her kan det oppstå en konflikt mellom individuell brukerbehandling versus rutinert massebehandling av brukere (Lipsky 2010: 44-45). Bakkebyråkratene er under kontinuerlig press for å realisere de offentlige målene om effektivitet og kostnadseffektivitet, og står ansvarlig for å finne løsninger mot bruker-sentrert praksis på den ene siden og utgifter og effektiv praksis på den andre siden. Målkonflikter og tvetydighet stammer fra de motstridende forventningene som former bakkebyråkratenes rolle (Lipsky 2010: 45).

Forventningene til bakkebyråkratene og deres praksis kan skape en såkalt «black box», fordi politiske ideer forsvinner når politikken faktisk blir implementert (Brodkin 2008: 319). Konverteringen av politikk til administrativ praksis kan føre til at bakkebyråkratier må velge mellom motstridende mål og abstrakte politiske elementer, som fører til at gjennomføringen, og valg av hvem som er ansvarlig for hva og hvordan, må forstås som noe mer enn en teknisk administrativ bedrift (Brodkin 2008: 321). Lipsky (2010) argumenterer for at bakkebyråkrater

lager sine egne strategier når formelle strukturer er motstridende, fordi politikimplementering krever skjønn i beslutninger i forhold til tjenester, og rutinene til førstelinjetjenesten kan ikke være totalt overvåket eller kontrollert. Ved å bruke teori om bakkebyråkratier kan en forsker lykkes med å se organisatorisk praksis, identifisere hvordan skjønn er utøvet og systemfaktorer som influerer dette (Brodkin 2008: 323). Dette er interessant, og viktig, å koble til analysedelen, der jeg ser på politiske målsettinger i forbindelse med aktuell praksis i førstelinjetjenesten.

«New Public Management» teori ser på hva organisasjoner produserer uten å detaljere hvordan de gjør det. Denne type tilnærming fanger ikke avgjørende kvalitative aspekter av bakkebyråkratier (Brodkin 2008: 324), som jeg er interessert i å finne ut mer om i denne oppgaven. Det blir derfor ikke relevant å ha med i det teoretiske rammeverket, siden jeg er interessert i å se på hvordan digitalisering av velferdstjenester påvirker bakkebyråkratenes og brukere av velferdstjenesters hverdag i praksis. Det er likevel verdt å nevne Brodkin (2008) sitt perspektiv fordi jeg ønsker å se på målsettingene til Stortinget når de implementerer digitale tjenester i velferdssystemet, i forhold til hvordan digitalisering av velferdstjenester oppleves for bakkebyråkrater og brukere. Jeg vil bruke teori jeg har gjort rede for i dette delkapittelet til å bygge opp funn i analysen som beskriver byråatferd, skjønnsutøvelse, arbeidspress og tidspress i bakkebyråkratenes jobber i førstelinjetjenesten, og hvordan brukerne blir møtt av bakkebyråkratenes. Jeg argumenterer derfor for at poengene til Lipsky og Brodkin er relevante å anvende i diskusjon av funn fra analysen. I neste delkapittel vil jeg ta for meg velferdsmottakere, og gi en ytterligere beskrivelse av hva en bruker av velferdstjenester er.

## **3.2 Velferdsmottaker**

Innbyggere oppsøker bakkebyråkratenes som unike individer med ulik livserfaring, personlighet og nåværende omstendigheter. Når de møter bakkebyråkraten, blir de forvandlet til brukere av velferdstjenester (Lipsky 2010: 59). Velferdsmottakere er ufrivillige brukere av offentlige tjenester (Lipsky 2010: 54). Dette skyldes at bakkebyråkratiene ofte leverer viktige tjenester som innbyggerne ikke kan skaffe seg andre steder. Når en bruker går inn i et forhold med bakkebyråkratiet ufrivillig, eller må opprettholde dette forholdet fordi det er en tjeneste

de ønsker som det ikke finnes andre alternativer til å oppnå, styres brukeren i denne samhandlingsprosessen av bakkebyråkratiet. Kostnadene for den ufrivillige parten er høyere, fordi jo mindre frivillig samhandling, desto vanskeligere er det for brukeren å trekke seg tilbake fra samhandlingsprosessen (Lipsky 2010: 56). Forholdet mellom bruker og bakkebyråkrat er først og fremst determinert av prioriteringene og preferansene til bakkebyråkraten. På den andre siden er forholdet vesentlig påvirket av grensesnittet i jobben bakkebyråkraten utfører (Lipsky 2010: 59).

Det er viktig å ha en forståelse av samhandlingsforholdet mellom bruker og bakkebyråkrat, fordi dette forholdet på mange måter består av en ufrivillig part, som er bruker, og på den andre siden bakkebyråkraten. Dette er relevant i analysen av bruker i møte med velferdssystemet, og kan gi grunnlag for beskrivelser av hvordan bruker blir møtt av sosialtjenesten i NAV, men også hvordan bakkebyråkrater møter bruker i sosialtjenesten i NAV. Jeg vil gå mer inn på konstruksjonen av en bruker i neste delkapittel.

### **3.2.1 Den sosiale konstruksjonen av en bruker**

Prosessen med å gjøre mennesker til brukere, tilordne dem etter kategorier for behandling av bakkebyråkrater, og behandlingen av dem i form av disse kategoriene, kan betraktes som en sosial prosess (Lipsky 2010: 59). Egenskapene brukerne tilegnes i denne kategorien, eksisterer ikke utenfor denne prosessen. Bakkebyråkratene har en tendens til å behandle brukerne som en del av byråkratiet, og ikke som enkelte individer (Lipsky 2010: 76). Dette kan være et svar på behovet som oppstår med å kategorisere brukere. Forutsetningene for å plassere brukeren inn i de riktige kategoriene, har en tendens til å overvelde både faglige forpliktelser med å behandle hele individet, og anerkjennelsen av å sette brukere i forskjellige kategorier. Dette kan føre til at viktige dimensjoner av den enkelte brukers sak forsvinner (Lipsky 2010: 76). Bakkebyråkratene sorterer, undersøker og prioriterer brukere basert på sosiale stereotyper og klassifikasjoner, og knytter dette til både kognitive og organisatoriske aspekter av arbeidet deres (Lipsky 2010: 115). Skjønn kan forstås som rommet bakkebyråkraterne har i den bredere konteksten av organisatoriske rutiner (Lipsky 2010), men kan også forstås som en praktisk tilnærming i konteksten av usikkerhet og ambivalens



(Harrits 2018: 94). Dette kan være basert på organisatoriske prosedyrer, kunnskap, sosiale normer og verdier både på individuelt- og samfunnsnivå.

Byråkratier er ofte pålagt å skille mellom brukere, og en hensiktsmessig måte å skille mellom brukerne er å prioritere etter brukernes situasjon (Lipsky 2010: 105). Når bakkebyråkratene blir konfrontert med flere brukere, velger de ofte å fokusere på de som synes å ha størst muligheter for å lykkes etter byråkratiske kriterier (Lipsky 2010: 107). Prioriteringer blant brukere kan også oppstå på bakgrunn av bakkebyråkratenes preferanser for noen brukere over andre. Noen brukere fremkaller sympati, mens noen fremkaller fiendskap. Lipsky (2010: 108) skriver at mønstre av fordommer er mer subtile i det moderne byråkratiet fordi de offisielt skal behandle alle brukere likt.

En annen omstendighet som kan forstyrre samhandlingen er når bakkebyråkraten vurderer brukerne som verdige eller uverdige for tjenester (Lipsky 2010). Glaser og Strauss (1964) har studert trauma-team, og fant blant annet at de har en tendens til å arbeide hardere for å redde liv til unge mennesker enn gamle mennesker. Disse observasjonene er i samsvar med det man ser i bakkebyråkratier, som har en tendens til å favorisere på bakgrunn av moralske prinsipper i stedet for de som har størst behov av deres tjenester (Lipsky 2010: 109). I likhet med eksempelet om traumeteamet, skal bakkebyråkratene i teorien bruke maksimal innsats i alle tilfeller. I praksis er ikke implisitte gruppestandarder i forhold til engasjement mulig å opprettholde (Lipsky 2010). Bakkebyråkrater viser regelmessig partisk oppførsel når de klarer å hjelpe noen brukere fremfor andre. Denne type favorisering gir ikke bakkebyråkratene motivasjon gjennom byråets belønningsstruktur, men gjennom tilfredsstillelsen som følger med å hjelpe folk som tar imot hjelpen bakkebyråkratene tilbyr de forskjellige brukerne (Lipsky 2010).

Harrits (2018), Maynard-Moody og Musheno (2003) og Zacka (2017) argumenterer for at bakkebyråkratene forenkler og klassifiserer brukerne for å få et bilde av verdigheten til brukerne, i forbindelse med om de er verdige eller uverdige hjelp fra bakkebyråkratene. For å utforme et bilde og en mening om brukeren og hvordan de skal behandle brukeren, tilskriver førstelinjetjenestens ansatte sosial identitet til brukerne, eller kategoriserer dem (Maynard-Moody & Musheno 2003). Dette kan være basert på faktiske egenskaper ved brukerens identitet eller basert på stereotyper (Maynard-Moody og Musheno 2003: 82). Bruk av sosiale stereotyper kan påvirke og forme bakkebyråkratenes vurderinger (Harrits 2018). Dette henger

sammen med bakkebyråkratenes muligheter for å basere sine avgjørelser på individuelle og skjønnsmessige vurderinger. Dette kan henge sammen med spørsmålet om en bruker er verdig velferdstjenester eller ikke, og er relevant å knytte til møte mellom bakkebyråkrater og brukere av velferdstjenester i analysen min. Det å være velferdsmottaker kan oppleves som stigmatisk (Lipsky 2010: 68). Dette kan være problematisk, fordi bakkebyråkratene behandler brukerne forskjellige og med skjønnsutøvelse. Kategoriene som brukerne deles inn i etter bakkebyråkratenes vurderinger skaper problemer fordi den sosiale konstruksjonen av bruker er en betydelig prosess med sosiale definisjoner som ofte ikke er relatert til objektive faktorer, og er derfor åpen for påvirkning av fordommer, stereotyper og uvitenhet som legger grunnlaget for bestemmelser (Lipsky 2010: 69).

Dette er relevant å bruke som en teoretisk dimensjon i analysen, i forhold til om skjønnsvurderinger minsker med økt kommunikasjon gjennom digitale verktøy, og om dette sikrer større grad av likebehandling av brukere i sosialtjenesten i NAV. Det kan være vanskeligere å bruke kategorier og stereotyper når ansiktet til en bruker er skjult gjennom digitale kommunikasjonsverktøy. Det er viktig å anvende denne teoretiske dimensjonen i diskusjon av funn, i forbindelse med kategorisering av brukere i sosialtjenesten i NAV, og om det eksisterer tendenser for å kategorisere brukerne. Innunder dette vil jeg i neste delkapittel diskutere teori som baserer seg på struktur av samhandling mellom bakkebyråkrater og brukere av velferdstjenester.

### **3.2.2 Samhandling**

På en side er tjenestene bakkebyråkratiene leverer, tjenester levert av mennesker til mennesker, med menneskelig interaksjon, omsorg og ansvar. På den andre siden leveres tjenestene i et byråkrati, gjennom en modell som er basert på løsrivelse og likebehandling, med begrensede ressurser basert på ansvarlighet og omsorg (Lipsky 2010: 71). Det forventes at bakkebyråkratene, ved å bruke sine kunnskaper, ferdigheter og posisjoner, sikrer brukerne den beste behandlingen, i samsvar med begrensningene i tjenestene (Lipsky 2010: 72). De som velger å jobbe for offentlige tjenester tiltrekkes ofte av disse jobbene fordi det er meningsfullt å jobbe med å hjelpe andre mennesker. Lipsky (2010: 72-73) argumenterer for at orienteringen mot å hjelpe andre mennesker er uforenelig med behovet for å dømme og

kontrollere brukere i forbindelse med byråkratiske formål. For at bakkebyråkratene skal kunne hjelpe andre mennesker må de ha nok tid til å kunne vie oppmerksomhet til den enkelte bruker. Dette kan bli kompromittert av store saksbelastninger og massebehandling av brukere (Lipsky 2010: 73).

Interaksjoner med klienter er vanligvis strukturert slik at bakkebyråkratene kontrollerer innholdet, tidspunktet og tempoet (Lipsky 2010: 61). De viktigste aspektene ved interaksjoner med brukerne er de som påvirker strukturen av samhandlingen, når de vil finne sted, og hvor ofte de finner sted, under hvilke omstendigheter, og med hvilke ressurser som er pålagt av partene. Brukerne av velferdstjenester må vanligvis vente på tjenester. Dette er et tegn på deres avhengighet, og maktesløshet til systemet (Lipsky 2010: 89). Den dagen en bruker oppsøker bakkebyråkratiet for hjelp, kan være den dagen han eller hun er mest åpen for å motta hjelp, og bakkebyråkraten er i en bedre posisjon til å kunne gripe inn med suksess (Lipsky 2010: 96). I en viss grad ønsker samfunnet at byråkratiet skal kunne handle fleksibelt i unike situasjoner, og dermed kunne behandle innbyggere sine i forhold til deres individuelle omstendigheter (Lipsky 2010: 105). Generelt sinne rettet mot bakkebyråkratene kan tolkes som en respons på de depersonaliserende aspektene brukerne opplever ved å måtte søke om tjenester gjennom byråkratier (Lipsky 2010). Dette argumenterer jeg for at kan knyttes til deler av funn i analysen, fordi NAV-kontorene i større grad er avgrenset og det er NAV som kontrollerer samhandling og interaksjon med brukerne.

Lipsky (2010: 60) skriver at brukerne har en tendens til å oppleve deres behov som individuelle problemer, og deres krav kan ses som individuelle uttrykk for forventninger til behandling fra bakkebyråkratenes side. Brukerne forventer ofte individuell behandling av sin sak. Forventninger om riktig behandling er begrenset når det gjelder tilfredsstillende løsninger for best mulig behandling av det totale arbeidet, og ikke i forhold til den beste løsningen for de enkelte tilfeller. I den grad tildeling eller begrensninger av tjenester forhandles mellom bakkebyråkrater og brukere gjennom mellommenneskelige strategier og implisitt manøvrering, er fordelingen av tjenester eller begrensninger av tjenester en del av en prosess for å konstruere brukerprofilen (Lipsky 2010: 60). Opprettelsen av NAV skulle sørge for individuelt tilpassede tjenester for brukerne, og det er viktig for meg å knytte Lipsky (2010) sine argumenter til dette i min analyse og diskusjon.

Hall (2011) skriver at brukerens behov og problemer er en sosial konstruksjon fremfor en objektiv realitet. Sosialarbeidere spiller en viktig rolle i å definere brukernes problemer, og om det faktisk er et problem, og bestemme hva som må gjøres for forskjellige brukerne (Kwan & Reupert 2018: 258). I lys av naturen til sosialt arbeid i praksis, er det viktig å se på arbeidernes personlige erfaringer i tråd med profesjonell praksis. Personlige aspekter hos sosialarbeidere kan påvirke og forme profesjonell praksis (Kwan og Reupert 2018: 259). Kwan og Reupert (2018: 264) fant i sin studie at sosialarbeidere ofte påvirkes av personlige erfaringer når de gjør utfører sitt arbeid og fatter beslutninger. Sosialarbeiderne sine personlige erfaringer motiverte dem til å jobbe med en spesifikk brukergruppe, noe som kan være relatert til sosialarbeiderne sine følelsesmessige behov. Sosialarbeidernes profesjonelle praksis kan betegnes som personlig, fordi de bruker egne vurderinger og verdier basert på livserfaringer (Hall 2011). Fremfor å bruke teknisk kunnskap og standardiserte rutiner, integrerte sosialarbeiderne i Kwan og Reupert (2018) studie personlig stil i deres arbeid med forskjellige brukergrupper. Det er derfor viktig å se på bias som kan påvirke sosialarbeidernes vurderinger og beslutninger på bakgrunn av personlige erfaringer (Kwan & Reupert 2018). Dette blir viktig å bruke i tilknytning til mine funn, fordi saksbehandlerne i stor grad involverer seg personlig i noen tilfeller i møte med brukere.

I de neste delkapitlene vil jeg redegjøre for teoretiske dimensjoner som omhandler digitalisering av velferdstjenester. Dette er viktig å knytte til hovedteorien i denne oppgaven, som er bakkebyråkratier og bakkebyråkrater. Jeg velger å tilnærme meg feltet med et teoretisk begrep, «Cyborg bureaucracy», som jeg vil redegjøre for i neste kapittel.

### **3.3 Cyborg Bureaucracy**

Haraway (1991) sin teori om «cyborg» er en forestilling av en verden med forbindelser mellom dyr og maskiner, og bygger på en metafor som forener diffuse politiske koalisjoner. Haraway (1991) definerer «cyborg» som en forståelse av integreringen mellom menneskelige og teknologiske elementer. Et «cyborg» er en hybrid av maskiner og organismer som skaper sosiale virkeligheter samt fiksjoner (Haraway 1991: 150). «Cyborg» er et spørsmål om fiksjon og opplevde erfaringer som skaper endringer. Mennesker er «cyborgs» fordi vår tid er et resultat av teoretiserte og fabrikkerte hybrider av maskiner og organismer (Haraway 1991).

Teorien om «cyborg» er relevant å bruke fordi det har skjedd en digitalisering av førstelinjetjenesten. Dette kan skape forskjellige strategier som respons på digitaliserte tjenester, og kan derfor defineres som et «cyborg bureaucracy». Disse strategiene synes på forskjellige måter når man ser på integreringen mellom menneskelige og digitale aspekter av tjenestene. Dette kan gjøre seg gjeldende i hverdagen til menneskene som jobber i førstelinjetjenesten og brukerne. Digitalisering er en prosess som kan definere dimensjonene av relasjoner mellom førstelinjetjenesten, brukerne og teknologien. NAV sin hovedstrategi, kanalstrategien, involverer økende digitalisering av tjenestene.

### **3.3.1 Digitalisering av velferdstjenester**

Flere studier har stilt spørsmål om antakelser av det menneskelige element som noe annet enn «maskiner» i førstelinjetjenesten, knyttet til økende bruk av IKT i tjenesteleveranser (Bovens & Zouridis 2002; Ince & Griffiths 2011; Schou & Pors 2018). Digitale systemer spiller en stor rolle i arbeidslivet til førstelinjetjenesten i arbeids- og velferdstjenester, og også for brukere av disse tjenestene. Margetts (2008) skriver at IKT kan ses som en revolusjoner bevegelse som har ført til et mer rasjonelt og effektivt samfunn på den ene siden. På den andre siden har dette ført til større statlig kontroll, og mindre individuell frihet. Internettbasert digital teknologi har endret måten mennesker kommuniserer og henter informasjon på, og digital teknologi er en stor del av menneskenes moderne liv (Fang, Tarhis, McInroy og Mishna 2017).

Busch og Henriksen (2018: 5) definerer digitalisering som er prosess der tekst, bilder og lyd blir transformert til et digitalt format. I offentlig sektor defineres digitalisering som økende bruk av teknologier som hjelper bakkebyråkratene med å håndtere saker og informasjonsflyt om brukere gjennom IKT-systemer (Busch & Henriksen 2018: 5). Digitalisering har blitt viktig i offentlig sektor for å forbedre offentlige tjenester og spare midler (Busch & Henriksen 2018). Elektroniske informasjonssystemer kan avvike fra faktiske arbeidsoppgaver fordi kravene disse systemene setter, plasserer arbeiderne lenger unne kjernearbeidet med å jobbe med brukere (Ince & Griffiths 2011). Digitaliseringen kan derfor representere fundamentale endringer i normative og operasjonelle standarder i offentlig sektor, som er synlig i konkrete arbeidsoppgaver og rutiner av daglig praksis (Schou & Pors 2018: 3). I et eksempel fra finske

barnevernstjenester argumenterer Huuskonen og Vakkari (2015) at elektronisk notering kan redusere dobbeltarbeid, men at sosialarbeideren taushetsplikt og egen forståelse er filtrert ut av den digitale saksmappen. Spørsmålet er da om dette kan undergrave profesjonell ekspertise (Huuskonen & Vakkari 2015). Gillingham (2019) argumenterer at det kan være vanskelig å fange komplekse realiteter i elektroniske informasjonssystemer. Det er altså flere nyanser av digitalisering som er synlig i tidligere forskning på området (Huuskonen & Vakkari 2015; Gillingham 2019; Ince & Griffiths 2011; Schou & Pors 2018).

Bakkebyråkratene har tradisjonelt blitt definert som førstelinjearbeidere som møter brukerne ansikt-til-ansikt, og har betydelig mulighet til å utøve skjønn i deres arbeid (Buffat 2015: 150). Lipsky (2010) argumenterer for at essensen i bakkebyråkratier er at de pålegger mennesker til å ta avgjørelser som omhandler andre mennesker. Avgjørelsene bakkebyråkratene tar er skjønnsmessig, fordi tjenestene krever menneskelige vurderinger som ikke kan bli programmert eller erstattet av en maskin (Lipsky 2010). Ulempene med informasjonssystemer er at det kan ta tid å samle inn detaljert informasjon om brukeren. Manglende informasjon kan også påvirke utfallet i enkelte saker (Gillingham 2019). Bruken av et spesifikt rammeverk i informasjonssystemer kan føre til at forskjellige teoretiske og praktiske tilnærminger forsvinner i kompliserte situasjoner. Repetert bruk av teknologi kan føre til at tilnærmingen til forskjellige saker blir lik (Gillingham 2019: 139). Sosialt arbeid er kompleks og krever ofte individuelle tilnærminger (Sandfort 2010), som kan skape utfordringer når digitale verktøy blir implementert. Pedersen og Wilkinson (2018) argumenterer for at digitalisering av arbeidsoppgaver utgjør en ny institusjonell logikk ved siden av eksisterende logikker av velferdstjenester. Dette kan lede til nye relasjoner mellom arbeidere, ledere, data-analytikere og innbyggere. Dette er argumenter som er viktig å bruke til å bygge opp funn i analysen.

Fang, Tarhis, McInroy og Mishna (2017) har studert en online-rådgivningstjeneste. Denne behandler en og en klient basert på klientens behov, tilgjengelighet og preferanser. Studien finner at deltakerne var positive til denne type online-rådgivning, i stor grad på bakgrunn av tilgjengelighet og muligheten til å beholde en grad av anonymitet (Fang, et. Al. 2005). Flere deltakere brukte onlinebasert rådgivning fordi de følte seg ukomfortabel med å bruke ansikt-til-ansikt tjenester. En fordel med online-rådgivning er at rådgiverne kan bistå med øyeblikkelige ressurser, onlineverktøy og informasjon til klientene (Fang, et. Al. 2005). Studien fant at online-rådgivning ga mer fleksibilitet. Ulempene deltakerne bemerket var

tekniske vanskeligheter med å bruke online-rådgivningsprogram. Noen av disse tekniske utfordringene baserte seg på utfordringer knyttet til manglende online-erfaring (Fang et. Al. 2005). Dette er relevant for meg å knytte til de forskjellige perspektivene på brukersiden, i forhold til hvordan de opplever online-kommunikasjon med sosialtjenesten i NAV.

Digitalisering kan føre til endringer i oppgavene og ansvaret til førstelinjetjenesten, fordi de administrativt ansatte må bruke mer tid på å hjelpe innbyggerne med å ta i bruk digitale tjenester (Schou & Pors 2018: 470). Brukerne som oppsøker offentlige kontorer må stå i kø, og blir ofte bedt om å ringe et nummer for å få hjelp. Ofte må førstelinjetjenesten hjelpe og navigere innbyggerne som oppsøker offentlige kontorer å ta i bruk digitale selvbetjeningsløsninger. Schou og Pors (2018: 471) skriver at fokuset har skiftet fra velferdsetaten til innbyggerne, fordi innbyggerne er objekt for endring og| bør bli digitale gjennom selvbetjeningsløsninger. Innbyggerne som nå oppsøker offentlige kontorer er de som har trøbbel med å bruke offisielle digitale plattformer, og det er på disse stedene ekskluderingen ved digitalisering blir tydelig (Schou & Pors 2018: 471). Dette er interessant å knytte til funn i analysen, fordi mine funn tilsier at det er flere aspekter ved digital ekskludering.

### **3.3.2 Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati**

Digitaliseringsprosesser er både knyttet til endringer internt i organisasjonen og interne arbeidsprosesser. Det er også knyttet til økt bruk av digitale løsninger når offentlige tjenester kommuniserer og samhandler med borgere og brukere (Buffat 2015; Marston 2006; Tranvik 2008). Offentlige velferdstjenester møter økende press. De svarer på dette ved å bruke digitale løsninger, som skal effektivisere og kvalitetssikre tjenestene (Røhnebæk 2016). I utviklingen og forbedringen av offentlige tjenester, brukes ofte «individuell tilpasning», fordi tjenestene skal i større grad tilpasses den enkeltes brukers behov fremfor at brukerne tilpasser seg tjenestenes strukturerer og organiseringen av dette. Digitalisering kan føre til at førstelinjetjenestens skjønnsutøvelse begrenses og dermed undergraver ønske om individualisering for brukerne (Bovens & Zouridis 2002).

Kan man si at tradisjonelle bakkebyråkratier (Lipsky 2010) beveger seg i retning «skjermbyråkratier» (Bovens & Zouridis 2002)? Dette blir relevant å knytte til funn i min analyse, fordi IKT fungerer som støttene til bakkebyråkратиene, som ledende for «screen-level» byråkратиene og avgjørende for «system-level» byråkратиene (Bovens & Zouridis 2002: 180). Når IKT blir mer synlig i en organisasjon vil det være press for å sentralisere, formalisere og standardisere arbeidet i organisasjonen (Bovens & Zouridis 2002). Et «systembyråkrati» kan beskrives ved at ansatte ikke lenger blir involvert i individuelle saker, og deres fokus blir effektivitet og optimalisering av informasjonsprosesser for å lage linker mellom systemer i forskjellige organisasjoner (Bovens & Zouridis 2002: 178). «Systembyråkratiet» viser til tjenester som kun er tilgjengelige digitalt hvor personlige møter forsvinner, og «skjermbyråkrati» viser til interne digitaliseringsprosesser i bakkebyråkratiet der bakkebyråkratenes arbeidspraksis og beslutninger gjøres gjennom digitale fagsystemer og ulike elektroniske maler (Bovens & Zouridis 2002). Det er derfor mer aktuelt å bruke skjermbyråkrati i tilknytning til funn i analysen. I et skjermbyråkrati er det fortsatt personlige møter, men forholdet baseres på dataprogrammer og større informasjonssystemer.

Bovens og Zouridis (2002) argumenterer for at individuelle bakkebyråkrater som utøver skjønn vil forsvinne med økende bruk av IKT. Dette skaper et spenningsforhold mellom kompleksiteten og variasjonen av brukernes saker, og forenklingen og standardiseringen av arbeidet som er interessant å koble til funn i analysen. Beslutningene vil ikke lenger forankres i brukenes individuelle behov og skjønnsutøvelse. I stedet vil de bli forankret i standardiserte informasjonssystemer (Parton 2009; Webb 2006). Bovens og Zouridis (2002) har observert at strukturene i tradisjonelle offentlige institusjoner endres på grunn av IKT. Denne utviklingen kan ses som en endring fra et «street-level» til et «screen-level» til et «system-level»-byråkrati. De argumenterer for at ansikt-til-ansikt kontakt vil bli erstattet med datamaskiner, og at digitaliserte rutiner vil påvirke bakkebyråkratenes skjønnsvurderinger (Bovens & Zouridis 2002).

Det finnes få studier som omhandler hvordan forholdet mellom innbyggerne og velferdsstaten påvirkes ved digitalisering, særlig sosial eksklusjon og marginalisering (Schou & Pors 2018). Digitale selvbetjeningsløsninger som gir innbyggerne mulighet til å søke om velferdstjenester online, kan skape større grad av ekskludering. Dette på bakgrunn av at noen innbyggere ikke har tilgang eller kompetanse til å ta i bruk selvbetjeningsløsninger. Tidligere forskning viser til at forskjeller i tilgjengelighet og bruk av digitale teknologier, kan skape og opprettholde



ulikhet i storsamfunnet (Schou og Pors 2018: 467). Schou og Pors (2018) skriver at i lignende diskusjoner er det oppstått et begrep om en digital underklasse på bakgrunn av at noen innbyggere ikke klarer å følge med den økende digitaliseringen av både hverdagslivet og offentlige velferdstjenester. Dette er interessante og viktige punkter å anvende i diskusjon av funn fra analysen i forhold til om det eksisterer en digital underklasse i sosialtjenesten i NAV.

### **3.3.3 Digitalt skjønn**

Den tidligere forskningen på digitalisering av velferdstjenester snakker om ulike former for skjønn, og har ulik oppfatning rundt fordelene og ulempene ved digitalisering av velferdstjenester. IKT-systemer vil påvirke skjønnsmessige vurderinger i avgjørelser som bakkebyråkratiet tar, og føre til at flere avgjørelser blir lagt til systemer og ikke førstelinjetjenesten (Bovens & Zouridis 2002). Skjønnsutøvelse i beslutninger begrenses, eller forsvinner når velferdstjenestene blir digitalisert (Bovens & Zouridis 2002). Buffat (2015) argumenterer på sin side for at resultatet av en slik standardisering motsetter skjønnsmessige vurderinger, selv om slike utviklinger kan bli overvurdert og har et begrenset empirisk omfang. Varierende teknologier inkluderer saksbehandlingssystemer, hjemmesider, databaser og automatiske systemer som påvirker graden av skjønn (Busch & Henriksen 2018).

IKT har ført til endringer i noen bakkebyråkratier, fordi ansikt-til-ansikt kontakt forsvinner og databasert kommunikasjon øker. Digitalt skjønn erstatter tradisjonell skjønnsutøvelse på bakgrunn av at IKT-baserte og standardiserte rutiner vil påvirke eller erstatte menneskelige skjønnsvurderinger (Busch og Henriksen 2018: 18). Evans og Harris (2004) argumenterer for at utøvelse av skjønn kan forsvinne ved digitalisering. Kompetansen til bakkebyråkrater sikrer menneskelige vurderinger som ikke kan bli programmert, og kan ikke erstattes av maskiner (Lipsky 2010: 161). Busch og Henriksen (2018) skriver at dette utfordres ved økende digitalisering. IKT skaper både begrensninger, men også muligheter for bakkebyråkratene (Buffat 2015). Digitalt skjønn kan være bra, fordi det sikrer det administrative idealet om å behandle alle brukere likt og unngå bias i beslutningstaking (Busch & Henriksen 2018). Digitalt skjønn muliggjør effektivitet, men det er på bekostning av kvalitet i beslutningene (Busch & Henriksen 2018: 18). Funnene til Busch og Henriksen (2018) viser at IKT kan skape standardisert og lik behandling av brukere, men dette går på bekostning av individuelle

vurderinger i spesifikke saker. Det er interessant å se om mine funn viser samme resultater, og blir viktig å anvende i min diskusjon..

Digitalt skjønn kan føre til store endringer i hvordan brukerne og bakkebyråkrater samhandler. Muligheten for at skjønnsvurderinger blir redusert, vil endre bakkebyråkratene som et resultat av digitalt skjønn (Busch og Henriksen 2018: 21). Busch og Henriksen (2018) konkluderer med at basert på tidligere forskning vil bakkebyråkratiene bli redusert med økt IKT. Det er derfor mer hensiktsmessig å snakke om et digitalt bakkebyråkrati og digitalt skjønn, fordi samhandlingen med brukere i større grad foregår gjennom en datamaskin. Jorna og Wagenaar (2007) hevder at uformelt skjønn øker når saksbehandling blir digitalisert. Til tross for at digitalisering formelt sett kan begrense utøvelse av skjønn. Videre skriver Jorna og Wagenaar (2007) at kultur og normer også påvirker beslutningsprosessene både på papir og digitalt. De ansatte klarer dermed å fange opp kompleksiteten i brukernes saker. Derfor undergraves ikke nødvendigvis skjønnsutøvelsen i beslutninger fattet digitalt. Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) fant i sin studie at digital kommunikasjon i NAV ikke erstatter ansikt-til-ansikt samhandling, men at det rutinerer kommunikasjon gjennom NAVs kontaktsenter og Ditt NAV. Mange brukere benytter IKT-verktøyene, men det skaper forskjeller mellom de som har muligheter til å bruke IKT-verktøyene og de som ikke har (Hansen et al. 2018). På en side kan økende digitalisering føre til at skjønnsmessige og individuelle vurderinger forsvinner, mens det på den andre siden kan sikre prinsippet om likebehandling av brukere. Derfor blir spørsmålet i analysen hvilke tendenser som er mest synlig, og implikasjonene av dette, og viktig å anvende tidligere forskning på området og teorier for å bygge opp mine funn.

Nå har jeg gjennomgått det teoretiske rammeverket som senere i oppgaven vil bli koblet til analysefunn. Det teoretiske rammeverket vil bli viktig for meg å bruke i analysen av funn, og har også fungert som et hjelpemiddel med å innhente datamaterialet. I neste kapittel vil jeg redegjøre for oppgavens metode.



## 4 Metode

Det overordnede tema i denne masteroppgaven er digitalisering av sosialtjenesten i NAV. For å undersøke digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV, sett i lys av politiske målsettinger og opplevelsen til ansatte og sårbare brukere, har jeg brukt en kombinasjon av en kort dokumentanalyse og intervjuer med ansatte og brukere i sosialtjenesten i NAV.

Hovedvekten av datamaterialet er intervjumaterialet. For å få et realistisk bilde av en prosess er det ikke tilstrekkelig og kun undersøke dokumenter, fordi det i mange tilfeller er behov for å avdekke perspektivene til aktører involvert i prosessen (Engelstad 2010: 183). Jeg brukte kvalitative intervjuer, og har analysert funn i lys av dokumentanalyse, tidligere forskning og teoretisk rammeverk. Designet har gjort det mulig å belyse forskningsspørsmålet gjennom utfyllende informasjon om politiske målsettinger ved digitalisering av velferdstjenester, og informantene som har deltatt i denne prosessen. Gjennom intervjuene får jeg kjennskap til utfallet av prosessen, og hvordan politiske målsettinger fungerer i praksis. Ved å kjenne til politiske målsettinger før intervjuene kunne jeg blant annet konkretisere det som ble sagt i intervjuene i større grad enn hvis jeg ikke hadde hatt kjennskap til dette.

### 4.1 Valg av metode og fremgangsmåte

Denne masteroppgaven søker å skape kunnskap rundt hva ansatte i sosialtjenesten i NAV og sårbare brukere av sosiale tjenester i NAV, tenker og føler rundt økende digitalisering av sosiale tjenester. Digitalisering av sosialtjenesten i NAV påvirker ikke bare sårbare brukere, men også ansattes arbeidshverdag. Videre påvirkes det sosiale arbeidet som sosialtjenesten i NAV har vært preget av i lang tid. Reduksjon i sosialt arbeid påvirker i stor grad også sårbare brukere. Derfor ønsket jeg å belyse temaet med både et ansatt- og brukerperspektiv. Videre var jeg opptatt av hva som er fordelene ved økende digitalisering, og om økt digitalisering skaper noen ulemper. Jeg var også opptatt av å finne ut av om en økende digitalisert sosialtjeneste fjerner de skjønsmessige og individuelle vurderingene som bakkebyråkrater jobber etter, og om mindre ansikt-til-ansikt kontakt kan føre til større grad av likebehandling. I tråd med nevnt tematikk ønsket jeg å undersøke sentrale politiske målsettinger ved digitalisering av velferdstjenester sett i lys av faktisk utfall. Dette for å få frem interessante

nyanser mellom politikktutforming og utfall, og konsekvenser av denne politikken, som jeg mener er verdt å undersøke.

Tematikken i denne oppgaven åpner for flere metodiske innfallsvinkler. Siden jeg er ute etter å forstå sosiale fenomener ville det i utgangspunktet ikke vært mulig å få de samme svarene gjennom kvantitativ metode. Selv om det på den andre siden kan tenkes at denne metodiske tilnærmingen ville hatt større overføringsverdi. Den kvalitative metoden ønsker å skape økt kunnskap på området som undersøkes, og skiller seg derfor fra kvantitative metoden, som i større grad søker forklaring fremfor forståelse (Tjora 2010: 15). Ved å bruke kvalitativ metode for å skape mening, åpner samspillet mellom empiri og teori muligheten for å finne ny kunnskap i datamaterialet fremfor å anta at man finner spesifikk kunnskap (Tjora 2010: 16).

#### **4.1.1 Dokumentanalyse**

Jeg har gjort en litteraturstudie av dokumenter som er relevant i forhold til kanalstrategien til NAV. Dette har gjort det mulig å si noe om digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV, og vil være relevant for å gi et tydeligere bilde av formålet med digitaliseringsprosessen. Statlige strategidokumenter kan si noe om utviklingen på feltet, som til en viss grad er forskningsbasert, fordi de setter flere målsettinger (Tjora 2010). Dette er interessant å koble til intervjuene for å avdekke hvordan målsettingene fungerer i praksis. Siden jeg bruker intervjuer til å samle inn data får jeg et innblikk i informantenes subjektive opplevelse, og fremstilling av digitaliseringsprosessen i sosialtjenesten i NAV. Her får jeg muligheten til å sammenligne intensjonen og ambisjonen bak digitalisering av velferdstjenester, og hvordan dette oppleves på individnivå av individer som påvirkes av denne digitaliseringsprosessen. Derfor mener jeg at det er relevant å bruke disse strategidokumentene som en del av det empiriske datamateriale, ikke bare som en del av tidligere forskning. Jeg vil hovedsakelig se på, og analysere, Stortingsmelding 33 (Arbeids- og sosialdepartementet 2015) og Stortingsmelding 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

I all hovedsak ønsker jeg i størst grad å forstå digitaliseringsprosessen på individnivå. På den andre siden ser jeg at det kan være interessant for prosjektet å belyse temaet med statens faktiske intensjon og mål med digitalisering av velferdstjenester. Dokumentene er brukt som et ledd i prosjektet for å forstå nyanser mellom intendert politikkomplementering og faktisk

utfall. Dermed vil det være argumentene som benyttes i disse dokumentene som er av interesse for min analyse

#### **4.1.2 Kvalitative intervjuer som metode**

Jeg har valgt å bruke kvalitative intervjuer. Siden jeg har intervjuet to ulike grupper av informanter, har jeg benyttet en egen semistrukturert intervjuguide for hver gruppe. Før jeg gjennomførte intervjuene innhentet jeg forhåndskunnskap rundt temaet jeg undersøkte, og gjennomførte dokumentanalysen. Det var viktig å gjennomføre dokumentanalysen i forkant av intervjuene for å få en større forståelse av feltet. Dette gjorde at jeg på en tydeligere måte klare å fange viktige aspekter omkring temaene i intervjusituasjonene.

I dette prosjektet har det vært viktig å bruke en tilnærming som sikrer at informantene for det første, gir et godt og tydelig bilde av hvordan de opplever en økende digitalisert sosialtjeneste. For det andre hvordan skjønnsmessige og individuelle vurderinger opprettholdes når hverdagen blir digitalisert, og ansikt-til-ansikt kommunikasjonen gradvis forsvinner. Her har det også vært viktig å bruke statlige strategidokumenter i forbindelse med Digisos-prosjektet og kanalstrategien til NAV. Jeg har på bakgrunn av dette klart å avdekke denne siden sine ambisjoner ved digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV. Det å knytte problemstillingen til involverte parter sine opplevelser av prosessen med økende digitalisering av sosialtjenesten i NAV, i forhold til opprettholdelsen av det sosiale arbeidet og skjønnsvurderinger, kan lettere fanges opp ved bruk av kvalitativ metode. Denne fremgangsmåten vil gi meg innsikt i hvordan en digitalisert sosialtjeneste i NAV oppleves fra et brukerperspektiv og ansattperspektiv.

I denne masteroppgaven har jeg benyttet flere elementer fra den stegvise deduktive-induktive modellen til Tjora (2010). I den stegvise deduktive-induktive metoden arbeides det fra rådata til blant annet teorier. Dette er en slags «oppadgående» prosess som Tjora (2010) beskriver som induktiv, fordi forsker jobber fra datamaterialet i retning mot teori. Induksjon er en prosess der forsker ser på antall tilfeller som kan si noe generelt om gruppen (Kvale & Brinkmann 2017: 224). Tilbakekoblingene fra teori til datamateriale, eller empiri, kan beskrives som deduktive (Tjora 2010). Den stegvis deduktive-induktive modellen gir et godt grunnlag for både fremdrift og systematikk i kvalitativ forskning (Tjora 2010: 176). Modellen

til Tjora er inspirert av forskningstradisjonen «Grounded Theory». Dette er en induktiv tilnærming til forskningsprosessen for å utarbeide teorier fra analyseringen av empirien (Glaser & Strauss 1967). I denne forskningsstrategien skal forsker utvikle teori, og når behovet oppstår se etter mer empiri ved å gå gjennom de forskjellige leddene i prosessen med å innhente og analysere data. I likhet med modellen til Glaser og Strauss (1967), er Tjora (2010) sin modell bygget opp slik at forsker kan gå frem og tilbake gjennom de ulike leddene i den stegvise deduktive-induktive modellen.

I dette prosjektet har jeg bestrebet å følge den stegvise deduktive-induktive modellen. Som Tjora (2010) bemerker, kan det i praksis være vanskelig og for ambisiøst og leve etter dette idealet mellom datagenerering og utvikling av teori. Derfor velger jeg å si at jeg i dette prosjektet kun er inspirert av den stegvise deduktive-induktive modellen til Tjora (2010) og «Grounded Theory» metoden til Glaser og Strauss (1967).

Jeg har gjennom hele prosjektet, fra intervjuer til analyse, brukt teori som et hjelpemiddel for å skape fremdrift og systematikk i forskningsprosjektet. I prosessen med å analysere datamaterialet mitt har jeg delt funnene inn i temaer som har vært gjennomgående i intervjuprosessen. Dette vil jeg komme tilbake til i delkapittelet om analyseprosessen.

## **4.2 Utvalg og tilgang på feltet**

### **4.2.1 Forskerrollen**

For å skape kunnskap skriver Kvale og Brinkmann (2017: 141) at det er viktig for forsker å ha forhåndskunnskap om temaet han eller hun skal undersøke. Jeg har både forhåndskunnskap og feltilgang gjennom å jobbe i NAV. Sommeren 2018 startet jeg i en heltidsstilling for sosialtjenesten i NAV, først i mottaksavdelingen som saksbehandler, deretter i oppfølgingsavdelingen som saksbehandler etter kort tid. Jeg har jobbet i sosialtjenesten i relativt kort tid, og har derfor stor interesse for feltet. Ikke minst er jeg nysgjerrig på temaet. Møtet med sosialtjenesten gjorde at jeg fikk øye på flere interessante og spennende problemstillinger, som jeg gjerne ville utforske nærmere i masteroppgaven. Valget falt på digitaliseringsprosjektet av sosialtjenesten i NAV, på bakgrunn av at dette ble implementert på samme tidspunkt som jeg startet å jobbe der.

Det er viktig å bemerke at til tross for at jeg jobber i organisasjonen jeg har forsket på, så gjennomfører jeg dette prosjektet for min egen del. Selv om arbeidsgiver er orientert om at jeg har rekruttert informanter, og oppgavens problemstilling, har jeg ikke utført oppgaven med innspill eller tilskudd fra NAV. Det er viktig å bemerke at min arbeidsgiver og leder har vært velvillig innstilt til prosjektet, og har gitt meg tillatelse til å rekruttere informanter, men har ikke påvirket meg utover denne tillatelsen. Min tilknytning til feltet har ført til at jeg har tatt hensyn til å velge informanter som jeg har lite profesjonell tilknytning til. Dette for å sikre at prosessen med å innhente data ble gjort uten påvirkning fra min rolle, som både forsker i dette prosjektet og ansatt i sosialtjenesten i NAV. Ingen av brukerne jeg har benyttet som informanter, har jeg selv eller mine nærmeste kolleger hatt oppfølging med.

Briggs (2007) advarer mot å naturalisere intervjupraksisen der en fremmed åpner seg for å informere forskeren. Det at jeg som forsker også har en tilknytning til feltet som undersøkes kan bidra til å skape mer naturlige relasjoner med informantene, i forhold til en totalt fremmed som inntar et ukjent felt. Det at jeg har god kjennskap til temaet har også vært en fordel i intervjuene, fordi jeg har større grad av forståelse for hva informantene snakker om, og ord og uttrykk de bruker for å forklare forskjellige fenomener. Likevel kan det være noen aspekter jeg ikke fanger opp, siden jeg tar mye for gitt. Dette har gjennom hele prosjektet vært viktig å ha i bakhodet å reflektere over, og jeg vil komme tilbake til dette i senere delkapittel.

Jeg har erfart at det ikke alltid er enkelt å skape gode relasjoner med alle, og dette kan selvfølgelig ha en påvirkning på utkommet av datainnsamlingen. Kvaliteten på intervjuet avhenger blant annet av forskeren sine personlige egenskaper (Kvale & Brinkmann 2017: 86). Det kan derfor ha vært en fordel å ha hatt stor forhåndskunnskap om feltet jeg har undersøkt. Til tross for at dette kan skape dilemmaer i form av forutinntatthet, og manglende eksplisitte svar i intervjusituasjonene med begge informantgruppene. Jeg har også tatt i betraktning at den fysiske konteksten til intervjuet kan påvirke kunnskapen (Kvale & Brinkmann 2017: 129), og det var derfor jeg blant annet valgte å ikke ha noen av intervjuene på NAV-kontorene, blant ansattgruppen og brukergruppen. Dette sikret på mange måter at forståelsen av min rolle ikke var flytende. Jeg har ikke funnet grunner som tilsier at dette har hatt stor påvirkning på kunnskapen som er produsert gjennom intervjusituasjonene. Jeg har i stor grad gjennom hele prosjektet bestrebet et forskerblikk på studien. Gjennom de kommende delkapitlene vil jeg drøfte min rolle som forsker gjennom hele prosessen fra innsamling av data til arbeidet med analysen.



## **4.2.2 Rekruttering og utvalg**

Utvalget i denne oppgaven har vært 15 informanter. Det er 6 informanter blant de ansatte av informantene i sosialtjenesten i NAV, som jobber som saksbehandlere. Denne informantgruppen vil gjennom oppgaven bli betegnet som saksbehandlere. Blant brukergruppen av sosiale tjenester i NAV er det 9 informanter. Denne gruppen vil bli betegnet som brukere i oppgaven. Jeg har brukt strategiske utvalg for å sikre at problemstillingen og visjoner blir belyst (Thagaard 1998). På bakgrunn av tidsmessige aspekter i dette prosjektet, måtte jeg tidlig innse at en stor mengde informanter kunne ta tid og bli utfordrende. Samtidig som det sikret meg et godt datagrunnlag for videre analyse.

Felles for alle informantene fra saksbehandlergruppen og brukergruppen, er at det har vært viktig å rekruttere informanter som hadde tilhørighet til et NAV-kontor i Oslo kommune. Dette på bakgrunn av at digitale sosiale tjenester ble implementert som et pilotprosjekt i blant annet Oslo kommune sommeren 2018. Informantene fra saksbehandlergruppen og brukergruppen er utvalgt fra forskjellige NAV-kontor i Oslo kommune. Av hensyn til anonymitet, vil jeg ikke gi informasjon om hvilke NAV-kontor jeg har innhentet informanter fra. Dette anser jeg heller ikke som relevant for forskningsprosjektet i sin helhet. Det har bakgrunn i at sosiale tjenester i Oslo kommune deltok i pilotprosjektet til Digisos, samt at alle NAV-kontorene jeg har hentet informanter fra er organisert i stor grad likt. Med unntak av noen kontorer som har fått en enhetsleder for både kommunal og statlig styringslinje.

### **Rekruttering og utvalg blant saksbehandlerne**

På bakgrunn av mitt ansettelsesforhold i sosialtjenesten i NAV, var det svært viktig å reflektere over rekruttering av informanter. Både for å sikre et godt utvalg, og for å sikre et utvalg som ikke hadde nær tilknytning til meg. Dette for å bevare min integritet som forsker. Det å få tilgang på informanter kan være vanskelig, og det kan være viktig å ha en slags døråpner for å opprette kontakt med informanter (Engelstad 2010: 177). Jeg har rekruttert informanter fra tre NAV-kontor i Oslo kommune. Min tilknytning til sosialtjenesten i NAV kan ha gjort tilgangen enklere til informanter blant ansatte, fordi jeg kunne ta kontakt med de aktuelle avdelingene på de tre forskjellige NAV-kontorene. Dermed har jeg blitt koblet til personer som ønsket å delta i forskningsprosjektet mitt som informanter. Jeg tok kontakt gjennom mail, og skaffet informanter fra tre NAV-kontor i Oslo kommune. Jeg sendte ut mail

med informasjon om prosjektet, og hva det ville innebære å delta som informanter. De informantene som ønsket å delta svarte på mailen jeg hadde sendt ut. Stort sett var alle positive til å delta. De som ikke ville delta begrunnet dette med tidspress. For de informantene som ønsket å delta gjorde jeg en avtale om og møtes utenfor NAV-kontorene for intervju. Intervjuene ble gjennomført på nærliggende kafeer. Dette for å sikre at min rolle som både ansatt, og forsker ikke skulle være flytende. Jeg opplevde i større grad respekt for min rolle som forsker, og at jeg klarte å bevare min integritet som forsker, ved å la intervjuene foregå utenfor NAV-kontorene. Jeg gjennomførte intervjuene med de aktuelle informantene fra denne gruppen over en periode på to måneder.

Når jeg rekrutterte informanter blant saksbehandlerne, vektla jeg rekruttering fra forskjellige avdelinger i sosialtjenesten i NAV. Dette for å skape større grad av nyansert datamateriale. Det er viktig å se på alle avdelingene i sosialtjenesten i NAV, fordi avdelingene jobber med forskjellige brukergrupper. Dette kan skape forskjellige tilnærminger til digitale tjenester i NAV, både for ansatte og brukere. Graden av sosialt arbeid er også forskjellige fra avdeling til avdeling. Dette handler om hvilke avdelinger som jobber med hvilke brukergrupper. Mottaksavdelingen vil for eksempel kun jobbe kort tid med en bruker, og det er ikke like stor grad av involvering fra NAV sin side i denne brukergruppen sine saker. Dette står i motsetning til oppfølgingsavdelingen, som jobber med langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, som ofte har omfattende helse- og/eller rusproblematikk. Avdelingene jeg har intervjuet saksbehandlere fra er mottaksavdelingen, avdeling for kvalifisering og arbeid, oppfølgingsavdelingen og familieavdelingen. Arbeidsoppgavene i forbindelse med saksbehandling er de samme, med noen variasjoner med tanke på familier, rus og arbeidsrettet aktivitet. I denne oppgaven er det relevant å se på alle avdelingene, fordi alle avdelingene i stor grad forsøker å gjøre brukerne digitale gjennom digitaliseringsprosjektet Digisos. I alle avdelingene finnes brukere med sosiale utfordringer, ulik etnisk bakgrunn og vanskeligstilte, ofte med trøblete relasjoner til storsamfunnet. Ved å intervju saksbehandlere fra flere avdelinger i sosialtjenesten i NAV har jeg i større grad klart å produsere kunnskap som kan legge grunnlag for allmenne hypoteser innad i hele sosialtjenesten i NAV.

Den største fordelen ved å ha informanter fra forskjellige avdelinger var at jeg kunne si noe mer generelt om mønstre i materialet. Undersøkelse av kun en avdeling kunne gitt funn som kun var veiledende for den spesifikke avdelingen. For å plukke ut informanter ble det videre

vektlagt at informantene blant de ansatte jobbet som saksbehandlere. Dette fordi saksbehandlere i førstelinjen er de som i størst grad merker endringer. Blant annet i brukerkontakten, ved økende digitalisering av sosialtjenesten.

### **Fagbakgrunn blant saksbehandlerne**

Jeg valgte å intervju saksbehandlere med to forskjellige fagbakgrunner, sosialt arbeid og sosiologi. Det er interessant å se på forskjellige fagbakgrunner fordi dette kan skape forskjellige svar og kunnskap, i forhold til spørsmålene under intervjuene. Det er også interessant å se på hvordan ansatte med forskjellig fagbakgrunn jobber i sosialtjenesten. Sosialtjenesten har normalt ansatt på bakgrunn av profesjon, sosialt arbeid, men har i senere tid begynt å ansette flere med forskjellig fagbakgrunn. Dette gjelder i stor grad personer med fagbakgrunn i sosiologi som synliggjøres i dette prosjektet. Det er likt fordelt blant informantene hvem som har tatt sosionomstudiet og hvem som har tatt sosiologistudiet.

### **Alder blant saksbehandlerne**

Aldersspennet blant saksbehandlerinformantene jeg har intervjuet går fra 27 år til 42 år. De fleste saksbehandlerinformantene er i slutten av 20-årene. Alder kan påvirke intervjuene, og jeg merket større utfordringer i intervjuene med saksbehandlerne som var i slutten av 30-årene og begynnelsen av 40-årene. Dette løste jeg ved å tilpasse meg intervjusituasjonen med de forskjellige aldersspennene, samt ved å bruke forskjellige fremtoninger som var passende under hvert enkelt intervju. Jeg opplevde det som en fordel at de fleste informantene var i slutten av 20-årene, fordi jeg i større grad kunne skape et tillitsforhold til dem med tanke på min egen alder. Siden jeg har kompetanse og erfaring som saksbehandler følte jeg på generell basis at jeg klarte å oppnå tillitt hos alle informantene blant saksbehandlerne. Til tross for aldersforskjell blant saksbehandlerinformantene, klarte jeg å tilpasse meg både intervjukonteksten, og jeg kunne relatere meg til deres arbeidssituasjoner.

### **Rekruttering og utvalg blant brukerne**

Jeg ønsket videre å intervju brukere av sosiale tjenester for å få et bilde av hvordan brukerne opplever en økende digitalisert hverdag. Videre ville jeg se på hvilke utfordringer eller

fordeler dette gir, sett i lys av ansattes erfaringer og opplevelser. Brukerne er rekruttert fra flere avdelinger i sosialtjenesten i NAV. Med tanke på anonymisering vil jeg ikke oppgi hvilke avdelinger jeg har rekruttert brukerinformantene fra, for å unngå at de blir gjenkjent i oppgaven. Det vil kun fremgå at de er sårbare brukere av sosiale tjenester i NAV.

For å sikre at min tilknytning som ansatt i sosialtjenesten i NAV ikke påvirket brukergruppens valg om å delta eller ikke delta som informanter i forskningsprosjektet, rekrutterte jeg denne informantgruppen ved å stå utenfor tre forskjellige NAV-kontor. Her henvende jeg meg til mennesker som gikk ut av NAV-kontorene. Jeg presenterte meg som masterstudent, og deretter formålet med prosjektet. Flere var veldig avvisende og mistenksomme, og ønsket ikke å delta i prosjektet. Det tok tid, og jeg måtte spørre mange før jeg endelig fant informantene jeg trengte. Når jeg først fikk rekruttert informanter gikk prosessen fort, siden jeg avtalte intervjuet der og da og gjennomførte det med en gang. Når jeg fikk tak i en informant som sa seg villig til å delta i et intervju tilbød jeg å betale for kaffe eller lunsj på en nærliggende kafe, som en godtgjørelse for deres tid og anledning til å delta som informanter. Alle informantene jeg rekrutterte fra denne gruppen så på dette som veldig positivt.

For å sikre at det ikke oppsto etiske dilemmaer i etterkant, opplyste jeg alle brukerne om mitt ansettelsesforhold i NAV. Jeg understreket at dette prosjektet ikke var i forbindelse med NAV, men et prosjekt på mitt eget initiativ. Videre understreket jeg at deltakelse i prosjektet ikke ville ha noen konsekvenser i forbindelse med deres forhold til NAV. Dette så brukerinformantene på som positivt, og var ikke til hinder for å gjennomføre intervjuene. Det var viktig og deretter avklare min rolle som forsker, og avgrense rollen som ansatt, for å sikre min integritet som forsker. Dette gjorde jeg ved å legge vekt på at jeg var masterstudent som skrev en oppgave uten tilknytning til mitt ansettelsesforhold i sosialtjenesten i NAV.

### **Alder og etnisk bakgrunn blant brukerinformantene**

Jeg har intervjuet ni informanter som er brukere av sosiale tjenester i NAV. Brukerne er fra 27 år til 55 år. Gjennomsnittlig alder ligger på rundt 40 år. Seks av brukerne er etnisk norske, og tre av brukerne er uten etnisk norsk bakgrunn. Alle brukerne som er informanter i dette prosjektet, kan betegnes som langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. Det var en viktig faktor for å velge ut informantene, fordi disse brukerne har omfattende kontakt med NAV-

systemet. Derfor påvirkes denne brukergruppen i stor grad av organisatoriske endringer, som digitalisering av sosiale tjenester. Det har vært viktig å legge vekt på å intervju brukere som faktisk benytter seg av det fysiske NAV-kontoret, på bakgrunn av at brukere som ikke oppsøker NAV-kontorene i stor grad benytter digitale verktøy for å kommunisere med NAV. De regnes derfor ikke som de mest sårbare brukerne som blir særlig påvirket av digitaliseringsprosjektene til NAV.

For å finne ut av hvorfor disse brukerne faktisk er brukere av sosiale tjenester i NAV var det relevant å spørre om brukernes bakgrunn. Særlig de etnisk norske brukerne har historikk med rus, og begynte med rusmidler i tidlig alder. Bakgrunnen for at brukerne begynte med rus er traumer fra barndommen, vanskelig oppvekst, overgrep og somatiske smerter. De fleste av brukerne jeg har intervjuet, utenom to, forteller at de aldri har vært deltakere i det ordinære arbeidslivet. Disse brukerne forteller om utfordringer til rus, storsamfunnet og omsorgssvikt i barndommen. Brukerne som ikke er etnisk norske, kom hovedsakelig til Norge på slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. De forteller at de har mye traumer fra oppveksten, særlig traumer fra krig og overgrep. Alle informantene blant brukergruppen er sårbare brukere, som i større grad påvirkes av digitale endringer og avgrensede NAV-kontor.

### **Implikasjoner i intervjusituasjonen med brukerne**

I utgangspunktet hadde jeg planlagt å utføre seks intervjuer med brukerne. På bakgrunn av manglende kunnskap som oppsto i disse intervjuene så jeg fort viktigheten av flere intervjuer for å sikre et grundig datamateriale. Derfor valgte jeg å intervju tre til. Jeg har tenkt mye over grunnen til at jeg måtte gjøre tre intervjuer mer enn planlagt med brukerne. Jeg har kommet frem til at min rolle som ansatt kan ha vært en av grunnene til at det oppsto implikasjoner i kunnskapsproduksjonen i intervjusituasjonene. Jeg har en veldig særpreget rolle i jobben som saksbehandler i sosialtjenesten i NAV, og denne kan påvirke utfallet av intervjuene. Brukerne vet at de snakket med en ansatt i NAV, og hva det innebærer av forkunnskap, holdninger og erfaringer. Det har for meg vært viktig å bestrebe, samt sikre, at intervjusituasjonen ikke oppleves som en ansatt-bruker-situasjon, men en forsker-informant-situasjon.

Det at jeg er ung, kvinne og etnisk norsk kan også påvirke mitt møte med særlig informantene som ikke er etnisk norske og/eller eldre menn. Jeg opplevde i flere av intervjusituasjonene at det kunne gå i negativ retning blant de eldre ikke-etnisk norske mennene. Jeg opplevde noen ganger at de ikke respekterte meg som forsker og mine forskningsspørsmål, at intervjuet ikke fikk den formen jeg la opp til at det skulle ha, og at intervjusituasjonen ble anstrengt. Det gikk utover kunnskapen som ble produsert i intervjusituasjonen. Jeg valgte å løse dette ved å gjøre flere intervjuer med informanter fra brukergruppen. Både fordi jeg økte min erfaring som kvalitativ intervjuer og jeg klarte å gjennomføre bedre intervjuer, ga dette meg bredere og rikere data, ved at flere brukere delte sine perspektiver.

## **4.3 Datainnsamling**

### **4.3.1 Gjennomføring av intervjuer**

Jeg brukte de statlige strategidokumentene til å utforme flere temaer jeg ønsket å snakke med informantene om i intervjuene. Jeg anså det som viktig å sette meg inn i disse strategidokumentene på forhånd, for å ha god kunnskap om det jeg skulle snakke med informantene om. Det samme gjaldt informasjon om blant annet NAV-reformen, kanalstrategien til NAV og tidligere forskning på området. Ved å ha god bakgrunnskunnskap rundt temaet jeg skulle snakke med informantene om, skapte jeg større troverdighet og legitimitet i intervjusituasjonen. Originalt ønsket jeg å gjøre feltarbeid med observasjoner i sosialtjenesten i NAV. Dette kunne vært gjennomførbart med tanke på at jeg jobber i sosialtjenesten i NAV. Dette tror jeg kunne gitt enda mer relevant og spennende innsikt, og et datamateriale, som både kunne vært større og mer variert. Jeg skjønte fort at dette kunne bli for ambisiøst etter å ha gjennomført femten intervjuer. Etter alle intervjuene satt jeg igjen med enorme mengder datamateriale. Jeg vurderte at jeg heller ville fokusere på dette datamateriale, og gå i dybden på dette, fremfor å utvide datamaterialet mitt i enda større grad.

Et viktig spørsmål i prosessen før gjennomføringen av intervjuene var hvilken gruppe informanter jeg skulle begynne med. Jeg skulle intervjuer både saksbehandlere og brukere, og bestemte meg for å begynne med de ansatte. Det var her hovedfokuset til analysen ville ligge, og jeg ønsket å avdekke deres oppfatning av sin egen situasjon og arbeidsplassen, før jeg fikk

brukernes syn. Det ville også gjøre det mulig å gå videre med saksbehandlernes temaer og spørsmål under intervjuene med brukerne for å få en større forståelse av feltet. I ettertid ser jeg at det kunne skapt enda bedre intervjuer med de ansatte, dersom jeg hadde gjennomført intervjuer med brukergruppen på forhånd. Det dukket opp mange spennende temaer og problematikker under intervjuene med brukerne, som jeg kunne gått videre med i intervjuene med de ansatte. Hvis jeg skulle gjort det på nytt ville jeg valgt å intervjuer brukergruppen først. På bakgrunn av at hovedfokuset mitt ligger på de ansatte kunne dette skapt et enda mer interessant datamateriale, fordi jeg kunne tatt opp deler av problematikken fra intervjuene med brukerne i intervjuene med de ansatte.

Mine intervjuguider ble brukt som veiledende tematisk, med noen få underspørsmål. Jeg forsøkte å snakke så fritt som mulig med informantene, men samtidig sikre at alle temaer ble dekket. Intervjuguiden kan i noen tilfeller føre til at intervjuet blir kunstig fremfor å holde en god samtale med informantene (Tjora 2010). På den andre siden sikrer intervjuguiden forskers legitimitet, og gjør at forsker fremstår som mer seriøs. En av de største utfordringene gjennom intervjuene med begge informantgruppene var å raskt komme til hoveddelen av intervjuene, og sørge for at informantene ikke snakket for mye utover temaene. Jeg løste dette ved og raskt presentere mine intensjoner med intervjuet som åpning. På slutten av intervjuene åpnet jeg for diskusjon rundt temaet «digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV» som ga grunnlag for mange gode poeng og sammenfatninger av intervjuene.

Intervjuene med ansatte og brukere er to helt forskjellige situasjoner. Det var på mange måter lettere å gjennomføre intervjuene med ansatte, fordi de var mer åpne for å svare på spørsmålene i henhold til temaet. Jeg opplevde at intervjuene fulgte gangen og logikken i den semistrukturerte intervjuguiden. Brukergruppen var i større grad opptatt av å snakke om det de interesserte seg mest for. Dette skapte større dilemmaer enn i intervjuene med ansatte, fordi jeg hele tiden måtte bestrebe å få aksept blant informantene fra brukergruppen til å snakke om det som var mitt tema for intervjuene. Samtidig måtte jeg passe på å ikke avvise deres perspektiver. Jeg opplevde at det var viktig å ha grundige intervjuguider i begge intervjusituasjonene for å sikre at tematikken ble tatt opp. Intervjuguidene sikret godt datamateriale, og gjorde situasjonen til en formell intervjusituasjon.

## Intervjusituasjonen med saksbehandlerne

Intervjuguiden hadde flere tematiske deler; NAV som arbeidsplass, ansatte/roller, organisering på NAV-kontorene, tidsrammer/press, brukere og selvbetjening. Jeg fulgte spørsmålene i intervjuguiden relativt nøye, og åpnet samtidig for å utforske tematikker ansattinformantene selv trakk frem. Dette gjorde at intervjuet ble delvis strukturert (Thagaard 1998). Første delen av intervjuet bestod av spørsmål omkring ansattes arbeidshverdag for å få et overblikk, og samtidig en naturlig overgang til dybdetemaene. I del to brukte jeg konkrete spørsmål for å unngå generelle refleksjoner. Underveis i intervjuene ba jeg ansatte utdype perspektiver, for å få tak i deres mening av sentrale problematikker og temaer i intervjuguiden. Her var forarbeidet knyttet til statlige strategidokumenter viktig. Fortrolighet til tematikken gjorde det mulig å stille konkrete spørsmål.

Jeg gjennomførte intervjuene med saksbehandlerne i arbeidstiden, med henblikk på det Tjora (2010) kaller fokuserte intervjuer ved å gjøre intervjuene så raske og effektive som mulig, og samtidig sikre dybden og det semistrukturerte i intervjuene. Temaet kan på flere måter oppleves som følsomt, særlig for enkelte, da jeg i stor grad ønsket dybdekunnskap rundt sosialt arbeid og tett arbeid med brukere. Dette måtte jeg ta hensyn til gjennom intervjuene, og jeg unngikk å gå i dybden på spørsmål som jeg oppfattet at saksbehandlerne synes var ubehagelige å snakke om, slik som eksempler på forskjellige situasjoner som oppstår i arbeidshverdagen. For det meste handlet intervju spørsmålene om organisering av arbeidsdag og økende fokus på digitale velferdstjenester. Her opplevde jeg å få et godt innblikk fra informantene.

På bakgrunn av min forhåndskunnskap om sosialtjenesten i NAV og kanalstrategien til NAV gikk intervjuene i flere tilfeller over til en tematisk samtale fremfor et intervju med spørsmål og svar. Jeg opplevde likevel ikke at det var problematisk å tematisere og kode datamateriale i etterkant. Tidsomfanget på intervjuene med saksbehandlerne var i gjennomsnitt på cirka 60 minutter, der jeg effektivt fikk gått i dybden på temaene jeg ønsket å skape mer kunnskap rundt. De ansatte har blitt spurt om erfaringer rundt digitalisering av sosialtjenesten, hvordan de opplever kontakten med brukerne gjennom økende digitalisering og flere spørsmål rundt deres arbeidshverdag. I intervjuene med ansatte i sosialtjenesten i NAV har jeg brukt en mer omfattende intervjuguide, på bakgrunn av at jeg er interessert i å forske på bakkebyråkrater og



hvordan deres hverdag ser ut i en økende digitalisert hverdag. Samt hvilke utfordringer og fordeler de møter. Særlig sett i lys av skjønnsmessige vurderinger og sosialt arbeid.

### **Fordeler og ulemper ved å forske på sin egen organisasjon**

På bakgrunn av mitt ansettelsesforhold i sosialtjenesten i NAV, og kunnskap om sosialtjenesten i NAV, opplevde jeg at jeg fort bygde tillit med saksbehandlerne. Ulempene dette kan skape, er at jeg kan ha hatt forutinntatte holdninger til temaene. Dette kan ha påvirket måten jeg har gått frem under intervjuene, og tolket kunnskapen som ble produsert i intervjusituasjonen. Til tross for ulempene, ser jeg flere fordeler, fordi jeg har stor kjennskap til feltet og har en fordel ved at jeg lettere kan sette meg inn i problemstillingene som informantene forteller om. Samtidig kan dette føre til at informantene fra denne informantgruppen baserer sine svar på at jeg har forhåndskunnskap på temaet, og dermed ikke er så eksplisitte som jeg ønsket. På en side er jeg kollega, og informantene har tillitt til meg. På den andre siden er jeg en kollega i systemet som det kan være utrygt å være åpen med i intervjuene. Dette har vært viktig for meg å reflektere over gjennom hele intervjuprosessen med alle informantene blant de ansatte saksbehandlerne.

### **Intervjusituasjonen med brukerne**

Intervjuguiden til brukerinformantene var kortere enn for ansattinformantene. Intervjuguiden hadde flere tematikker der søknad om økonomisk sosialhjelp, møte med sosialtjenesten, møte med saksbehandler, ivaretagelse og digitale løsninger sto sentralt. I likhet med intervjuene blant ansattinformantene, fulgte jeg spørsmålene i intervjuguiden relativt nøye. Jeg åpnet samtidig for å utforske tematikker og perspektiver brukerinformantene ønsker å snakke om. Intervjuene med brukerinformantene ble derfor også delvis strukturert. Flere ganger ba jeg brukerinformantene utdype perspektiver og utsagn, for å få bedre tak i deres mening rundt relevante tematikker og problemstillinger de selv beskrev i lys av intervjuguiden. Jeg bestrebet å bruke konkrete spørsmål for å unngå generelle refleksjoner. I likhet med intervjuene med ansattinformantene, var det også viktig i intervjuene med brukerinformantene å gjøre forarbeid knyttet til statlige strategidokumenter.

Tidsomfanget på intervjuene med brukerne var noe kortere enn med de ansatte, og intervjuene var i større grad strukturerte. Dette for å unngå for stor belastning på tiden til brukerne. Jeg ønsket å holde intervjuene med brukerne korte og effektive. På brukernes side opplevde jeg i større grad at jeg som forsker måtte passe på å være diskre i måten jeg stilte spørsmålene. Noen av brukerne var lettere å holde et intervju med enn andre, særlig merket jeg forskjell på etnisk norske brukere og brukere uten etnisk norsk bakgrunn. Dette har mye med språkkunnskaper å gjøre opplevde jeg. Som jeg tidligere har diskutert kan det være mulig at min alder, kjønn og etnisitet kan ha påvirket utfallet av intervjuene med brukergruppen.

### **4.3.2 Analyseprosessen**

Transkribering var første prosess i arbeidet med datamaterialet. Transkribering kan defineres som transformering fra talespråk til skriftspråk (Kvale og Brinkmann 2017: 205). Siden det er nær kontakt som oppstår i en intervjusituasjon mellom informant og forsker, må forsker opptre ansvarlig i forbindelse med innhenting av data, og hvordan data fremstilles (Thagaard 1998: 101). I intervjuene jeg har gjennomført, har jeg brukt lydopptaker og skrevet notater underveis for å huske tonefall, kroppsspråk og lignende. Jeg har deretter transkribert intervjuene, og kodet dem. Gjennom arbeidet med transkribering har jeg fått et overblikk over materialet, og transkriberingen ble brukt til å lage koder. Det må bemerkes at det var lettere å transkribere datamaterialet fra intervjuene med saksbehandlerinformantene, på bakgrunn av måten disse informantene ordla seg og kommuniserte med meg. Det var vanskeligere å gjøre en grundig transkribering av datamaterialet fra intervjuene med brukerinformantene. Her har jeg gjort noen refleksjoner. Jeg har kommet frem til at språkkunnskaper, slang og måte å ordlegge seg på var grunnen til at dette var en vanskeligere prosess. Jeg gjennomførte transkriberingen av alle intervjuene selv, og ble godt kjent med datamaterialet.

Jeg har benyttet Word og Excel som hjelpemidler i transkriberings-, sorterings- og kodingsprosessen. Denne sorteringen er viktig og nyttig fordi forsker får et overblikk over datamaterialet, både når det gjelder variabler og temaer som er sentrale (Widerberg 2001: 122-123). For meg var det en stor barriere å faktisk komme i gang med analysen etter alt arbeidet med å utforme intervjuguiden og gjennomføre femten intervjuer. Den kvalitative analysen kan ofte føles mer utrygg, sammenlignet med en kvantitativ tilnærming hvor det i

større grad er lettere å lage et systematisk opplegg (Tjora 2010). Når jeg sammenfattet alt datamaterialet så jeg fort noen interessante punkter som gjorde det lettere å kode datamaterialet. Kodingen i prosjektet har pekt ut spennende aspekter ved datamaterialet som er samlet i kategorier. Dette har dannet utgangspunktet for hva jeg brukte som hovedtemaer i analysen (Tjora 2010). Jeg har i større grad lagt vekt på temaer, og verbal kommunikasjon i transkriberingen. For å snevre inn datamaterialet valgte jeg og ikke legge vekt på ikke-verbal kommunikasjon, som kroppsspråk og lignende. Dette kan ha ført til at jeg ikke har klart å fange opp spennende aspekter ved datamaterialet. På bakgrunn av mine problemstillinger anser jeg ikke dette som problematisk, fordi jeg allerede har sammenfattet et interessant og stort datamateriale.

Hovedfokuset mitt har vært å identifisere hovedtemaer, hovedpoeng og sitater. Ved å bruke Tjoras (2010) stegvise deduktive-induktive modell har jeg klart å gripe datamaterialet mitt, samt transkribert og kodet datamaterialene fra dybdeintervjuene jeg har gjort. Koding er viktig i grounded-theory tilnærminger i kvalitativ forskning, men min studie gir kun grunnlag for begrunnede hypoteser og antakelser om spesifikke hendelser og situasjoner (Glaser & Strauss 1967).

Under sorteringen og tolkningen av data var jeg inspirert av elementer fra tematisk analyse. Dette kan beskrives som en metode der forsker identifiserer, analyserer og tolker mønstre og temaer i datamaterialet (Braun & Clarke 2006). Med denne logikken sorterte jeg datamaterialet etter temaer. Deretter kodet jeg etter tematikken for å få et overblikk over antall informanter som responderte til temaene. Dette ble gjort fordi innsamlede data kunne tematiseres på tvers av intervjuene, særlig når temaene som ble identifisert hadde klare likhetstrekk med temaene i intervjuguiden. Det må bemerkes at det var de innsamlede dataene som ble vektlagt for å identifisere temaene, ikke intervjuguiden. Tjora (2018) legger vekt på at det er viktig at empirien definerer utgangspunktet for hva som er interessante temaer. Temaene ble brukt for å lage koder, blant annet brukere, ansatte, NAV-kontor, sosialt arbeid, fagbakgrunn, digital samhandling og skjønn. Kodene ble brukt for å komme frem til funnene i analysen. Dette ble gjort for å avdekke innhold som kunne svare på forskningsspørsmålet (Braun & Clarke 2006: 82). Kodene ble brukt til å identifisere trekk fra dataene som viste seg interessante for analysen, og som kunne brukes som referansepunkt til de grunnleggende segmentene i rådataene.

Siden datamaterialet ble innsamlet for å svare på forskningsspørsmålene mine bar det preg av spørsmålene som var stilt til informantene. Det var nødvendig å tilstrebe at dataene i kodingsprosessen ikke bar stort preg av min egen forståelse (se Braun & Clarke 2006: 84). Alle kodene ble sortert under potensielle temaer, og flere koder kunne kombineres for å danne et overordnet tema. For eksempel kunne kodene rundt sosialt arbeid og faglig bakgrunn blant ansatte settes inn i et tema.

### **4.3.3 Overførbarhet, validitet og reliabilitet**

I utgangspunktet er materialet mitt for lite for å si noe generelt om feltet. På den andre siden vil jeg si at tidspunktet for prosjektet mitt er svært relevant, fordi sosialtjenesten i Oslo kommune nylig ble implementert i digitaliseringsprosjektet til sosialtjenesten i NAV. Som nevnt tidligere i dette kapitlet, har jeg fokusert på hovedtemaer som ble identifisert gjennom arbeidet i analyseringen av datamaterialet. I henhold til Tjora (2010) sin stegvise deduktive-induktive modell er dette en god fremgangsmåte, fordi jeg har hatt et teoretisk rammeverk som både utgangspunkt for å forstå dataene, og samtidig for å innta feltet på en eksplorerende måte. Jeg har hele tiden vært åpen for å finne nye teoretiske perspektivet under arbeidet med å analysere dataene jeg har samlet inn. Eksempler på dette er hvordan jeg brukte formålet til digitalisering av velferdstjenester som står beskrevet i de statlige strategidokumentene, og sammenlignet dette med den faktiske opplevelsen og daglige erfaringen hos mine informanter, på både ansattssiden og brukersiden. Dette hjalp meg å forstå mer av feltet jeg har undersøkt. Samtidig få et mer helhetlig bilde av hvordan digitalisering av velferdstjenester i sosialtjenesten i NAV påvirker både arbeidshverdagen til ansatte, og også hverdagen til brukere av sosiale tjenester i NAV.

Jeg har gjennomført grundige kvalitative forskningsintervjuer, hvor svaralternativene ikke er standardiserte og kan reproduseres nøyaktig av andre forskere. Dette gir grunnlag for rike beskrivelser av feltet, men gir ikke samme grad av overførbarhet som ved en kvantitativ forskningsmetode. Dette gir ikke grunnlag til å si at resultatene av min forskning er statistisk signifikante. På bakgrunn av dette vil jeg heller argumentere for at funnene mine er generalisert overførbare (Tjora 2010). Med en tilsvarende setting, med samme problemstilling, argumenterer jeg for at funnene mine kan være gjeldende på andre NAV-

kontor. Alle funn er ikke gyldige på alle områder til enhver tid, men i visse settinger. Med et større datamateriale ville jeg kunne ha basert mine antakelser enda bedre og mer dyptgående enn det jeg for gjort i denne analysen. Da antar jeg at mine funn kunne hatt enda større grad av generaliserbarhet.

Jeg har gjennom hele dette kapittelet drøftet min rolle som forsker, og redegjort for flere refleksjoner jeg har gjort meg i denne sammenheng. Reliabilitet er pålitelighet, og avhenger av forskers egenskaper til å sikre at informantene får snakke fritt, uten å bli ledet av spørsmål som kan påvirke svarene (Kvale & Brinkmann 2017). Det vil si at forskers forutinntatthet og/eller eget engasjement vil kunne påvirke resultatene i forskningen. Validitet vil si gyldigheten av forskningen, og handler om at forskers konklusjoner baserer seg på data forsker har til rådighet (Kvale & Brinkmann 2017). For meg betyr disse to begrepene, reliabilitet og validitet, gjennomsiktigheten av en prosess og det metodiske håndverket. Jeg vil argumentere for at en av de sterke sidene ved denne oppgaven er at jeg har intervjuet så mange informanter som det jeg har gjort, og dermed fått et stort og variert datamateriale. Jeg har lagt vekt på å jobbe gjennomsiktig for å kunne vise hvordan og hvorfor jeg har konkludert som jeg har gjort, slik at det er lett for andre å se resultatene av forskningen. Når det gjelder det metodiske håndverket har det vært utfordrende til tider å bruke mennesker som datakilder. Det kan være vanskelig å bruke andres synspunkter til å komme til konkluderende argumenter rundt et fenomen. Siden jeg allerede har forhåndskunnskap rundt feltet jeg studerer, vil jeg argumentere at jeg har en fordel som forsker. Jeg har større forståelse og evne til å sette meg inn i den andres sted og opplevelse. Samtidig som dette også kan føre til at jeg som forsker har for mange forutinntattheter som kan påvirke resultatene. Jeg har i stor grad begrenset mine forutinntattheter, og benyttet et forskerblikk på hele datamaterialet. Selvfølgelig kan jeg risikere at min egen bakgrunn som ansatt i sosialtjenesten kan ha influert måten jeg har tolket data på. Jeg argumenterer likevel for at en annen forsker i en samme type studie vil kunne innhente lik kunnskap, fordi jeg som forsker har vært svært påpasselig med å jobbe gjennomsiktig og anvende metodiske håndverk gjennom hele prosessen.

#### **4.3.4 Etikk**

Avslutningsvis i dette metodekapittelet vil jeg redegjøre for mine egne refleksjoner rundt etikk i denne masteroppgaven. Dette er naturlig å drøfte avslutningsvis ettersom etikk knytter

sammen flere av temaene jeg har redegjort for til nå. Min oppgave under dette forskningsprosjektet er flerdelt, hvor jeg ønsker å gi et riktig bilde av virkeligheten. Den viktigste prioriteringen har hele tiden vært å ta vare på mine informanter. Jeg har gjennom innsamlingen av data i dette prosjektet hele tiden bestrebet å ta vare på informantenes integritet og privatliv. Dette for å sikre at jeg ikke samler inn data som kan krenke informantene, eller skape andre dilemmaer for informantene. Ingen av informantene er gjenkjennelige i denne masteroppgaven. Samtidig som jeg har hatt dette i bakhodet, har jeg sikret å innhente mer enn bare overfladisk empirisk materiale, ved å stille spørsmål som ikke oppfattes som krenkende eller for pågående for informantene. Det var ulike hensyn å ta for begge informantgruppene, særlig for brukerinformantene, fordi de på mange måter står i et avhengighetsforhold til sosialtjenesten i NAV. Dette kan bidra til at intervjusituasjonen kan gi en større belastning på brukerne. Det kan tenkes at brukerne kan ha fått en negativ reaksjon i etterkant på bakgrunn av utsagn. Samtidig som det på den andre siden kan være givende, fordi de får ytret sine perspektiver rundt digitaliseringsprosesser og møte med sosialtjenesten i NAV. Det kan også gjelde det samme for ansattinformantene, fordi de har sosialtjenesten i NAV som arbeidsgiver. Det har derfor vært viktig å sikre at utsagn ikke kan spores tilbake til saksbehandlerinformantene. Dette for å sikre at det ikke forekommer negative reaksjoner i etterkant. Jeg har valgt og ikke nummere informantene, slik at utsagn fra informantene fra begge informantgruppene ikke kan kobles til samme informant. I tillegg til å ivareta informantenes anonymitet, har jeg forsøkt å fremstille saksbehandlerinformantene og brukerinformantene på en redelig måte. Dette gjør jeg ved å gjengi konkrete utsagn, og kontekstualisere utsagn.

Som forsker skal man ta hensyn til mulige etiske problemer som kan oppstå gjennom hele forskningsprosessen. Ved informert samtykke sikrer forsker samtidig at forskningsdeltakerne deltar frivillig, og at de er informert om at de når som helst kan trekke seg fra undersøkelsen. Marzano (2012: 443) skriver at informert samtykke er basert på individets autonomi og samtidig prinsippet om å gjøre noe riktig. Før alle intervjuene har jeg informert informantene at de når som helst kan trekke samtykke til å delta i undersøkelsen. Informantene har også fått tilstrekkelig med informasjon rundt undersøkelsens formål, fremgangsmåte og hovedtrekk ved forskningsprosjektet. Alle informantene som har deltatt i dette forskningsprosjektet er informert om at datamateriale vil anonymiseres, og destrueres etter endt innlevering av masteroppgaven.

Siden jeg har samlet inn flere personopplysninger er prosjektet meldt til norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Etter at NSD godkjente prosjektet mitt har jeg behandlet lydfiler, transkripsjoner og andre dokumenter med personopplysninger. Dette i henhold til NSD sine retningslinjer for sikker behandling av personopplysninger. Ved innlevering av masteroppgaven har alle filene blitt destruert. I dette forskningsprosjektet har jeg ikke hatt behov for å oppbevare filer som kan knyttes til enkeltindivider. Studien har fulgt forskningsetiske krav i forhold til åpenhet, taushetsplikt, informert samtykke og frivillighet til å delta i prosjektet, og er godkjent av NSD. Alle dokumenter som blir brukt for å beskrive NAV og Digisos- prosjektet er offentlige, og vil refereres til i litteraturlisten. Med bakgrunn i at jeg utleverer organisasjonens navn og hvilke området jeg har undersøker, har jeg vært ekstra forsiktig med å utlevere informasjon om konkrete informanter i analysen for å bevare deres anonymitet. Jeg opplever ikke at dette har gått utover kvaliteten på resultatene mine.

## 5 Digitalisering av sosialtjenesten i NAV

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for feltet jeg har undersøkt. Kapitlet skal legge grunnlaget for min videre diskusjon. Her vil jeg redegjøre for selve prosjektet Digisos og hvordan Digisos er implementert i sosialtjenesten i NAV, politiske målsettinger og NAV-kontorene med deres ansatte og brukere. Kapitlet bygger på statlige strategidokumenter og intervjudata.

Empirisk har jeg brukt data fra intervjuer som er gjort med brukere og ansatte i sosialtjenesten sin førstelinje. Analytisk fokuserer jeg både på utfordringer og fordeler som oppstår i en mer digitalisert hverdag for brukere og førstelinjetjenesten. Konseptet av responsstrategier er studert i kontekst av førstelinjetjenesten sitt arbeid tidligere (Hupe, Hill & Buffat 2015; Lipsky 2010), mens de digitale formene i førstelinjetjenesten sitt arbeid har fått lite oppmerksomhet (Røhnebæk 2016). Jeg velger derfor å fokusere på formene i førstelinjetjenesten i en hverdag med økende digitalisering. Jeg vil presentere generelle mønstre, altså trekk ved digitaliseringsprosesser, og likhetstrekk i informantenes beskrivelse. Dette mener jeg er en naturlig vei å gå, for å skape en helhetlige ramme rundt feltet og forskningsspørsmålene. Jeg starter med å redegjøre for funn i de statlige strategidokumenter. I påløpende delkapitler vil jeg redegjøre for analysefunn blant ansatte og blant brukerne.

### 5.1 Strategidokumenter

#### 5.1.1 Introduksjon

Ideen bak NAV var at administrative hindringer skulle reduseres, og tjenestene skulle tilpasses individuelle brukere (Hansen, Lundberg & Syltevik 2018). NAV-reformen forutsatte endringer i IKT-systemene til NAV, som kunne håndtere henvendelser innenfor alle de tre tidligere etatene (Johansen & Skålnes 2014). I 2006 opprettet NAV hjemmesiden [www.nav.no](http://www.nav.no), som gir informasjon til brukere om tjenester og fordeler NAV tilbyr samt brukers plikter. Hjemmesiden gir informasjon om ytelser, mulighet for selvbetjeningsløsninger og samtalefunksjoner mellom bruker og NAV. I juni 2010 ble ditt



NAV opprettet, hvor brukerne nå kunne starte å søke på tjenester og fordeler online gjennom en sikker hjemmeside (Hansen et.al. 2018: 72). Intensjonen var at selvbetjeningsløsningene skulle være førstevalget til brukerne.

Digisos-prosjektet er et svar på viktigheten fra NAV-reformen med å implementere og utvikle IKT-løsninger. Elektroniske tjenester skal være brukernes viktigste kanal for å komme i kontakt med NAV (Johansen & Skålnes 2014). Digisos defineres av NAV (2019b) som digitale innbyggertjenester i sosialtjenesten i NAV. Digisos er samarbeid mellom kommunene og statlig side, hvor formålet er at skillet mellom forvaltningsnivåene skal være usynlige for innbyggerne. For innbyggerne vil dette bety at de ikke trenger å oppgi samme opplysninger flere ganger, ved for eksempel søknad om forskjellige ytelser og stønader fra NAV (KS 2019). Digisos er et prosjekt som skal utarbeide og utvikle digitale tjenester for mottakere av økonomisk sosialhjelp på [www.nav.no](http://www.nav.no). Dette prosjektet er et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, kommuner og KS. KS er interesseorganisasjonen til kommunesektoren og fungerer som utviklingspartner i Norge. I prosjektet har det blitt brukt fem pilotkommuner som er Bergen, Bærum, Stavanger, Oslo og Trondheim. Formålet med prosjektet er å digitalisere sosiale tjenester i NAV, utarbeide tjenestene i tett samarbeid med pilotkommunene sine NAV-kontor og utarbeide en digital infrastruktur som tilrettelegger for at andre kommuner kan bruke disse tjenestene (NAV 2019b). Digital kommunikasjon med innbyggerne, inngår som et ledd i prosjektet, men er fortsatt under utarbeidelse. Dette er derfor ikke relevant å ha med som et punkt i denne oppgaven.

Løsningene med digital søknad har vært brukt siden juni 2018. Formålet er at tjenestene skal bli mest mulig brukervennlige. For å søke digitalt må bruker logge seg inn på Ditt NAV fra [nav.no/sosialhjelp](http://nav.no/sosialhjelp) med høyeste sikkerhetsnivå (bankbrikke for eksempel). Flere felt i søknaden vil allerede være ferdig utfylt fordi NAV henter inn informasjon fra ulike offentlige registre, slik som navn, adresse og arbeidsgiverforhold. Nødvendig dokumentasjon og vedlegg kan lastes opp med søknaden. Når søknaden er fylt ut og sendt blir den automatisk sendt til riktig NAV-kontor i tilhørende kommune (KS 2019). Bakgrunnen for Digisos-prosjektet, er forventninger fra innbyggere om at sosiale tjenester også er tilgjengelig i digitale kanaler. Dette er i tråd med digitaliseringen i NAV og generelt i samfunnet (KS 2019). Dette vil ikke føre til at andre muligheter for å søke om økonomisk sosialhjelp blir stengt, brukere vil fortsatt ha mulighet til å møte på sitt NAV-kontor og levere søknad i papirformat. KS (2019) skriver at digital søknad vil frigjøre tid for NAV-kontorene, som kan

brukes på tettere oppfølging av brukere. Visjonen til NAV er å bli mer tilgjengelig gjennom selvhjulpne digitale brukere, samt å ha all informasjon om ytelser, saker og aktiviteter samlet på et sted (KS 2019). NAV ønsker at alle brukerne skal ha mulighet til å kommunisere digitalt med NAV, uavhengig av hvilken ytelse de mottar. Digisos-prosjektet er også et svar på NAVs visjon og verdier om tilgjengelighet. Tjenestene skal være tilpasset brukerne når behovet åpner seg (Svensson 2015).

Digisos gir innbyggerne muligheter for en enklere og digital selvbetjening. Dette gjennom muligheter for å søke om økonomisk sosialhjelp på Ditt NAV på [www.NAV.no](http://www.NAV.no) (Visma 2019). Innbyggerne vil slippe papirskjemaer, få raskere behandling av deres saker, gode kundeopplevelser og slippe unødvendige henvendelser på telefon. Fordelene for NAV er at det for det første vil være lettere for saksbehandlere å gå i digital dialog med brukerne. For det andre en mer oversiktlig intern arbeidsflate. For det tredje frigjøring av tid som skal brukes på tettere oppfølging av brukerne. For det fjerde gjennom ett IT-system lettere finne brukerne og relevante opplysninger i saken (Visma 2019). Dette vil gi NAV-kontorene mulighet til å rette større fokus på sosialfaglig arbeid (Visma 2019).

### **5.1.2 Strategi og målsetting bak digitaliseringsprosjektet**

Digitalisering av offentlige tjenester synes å være en pådriver i forvaltnings- og tjenesteutviklingen internasjonalt. Dette kan tilrettelegge for nye samhandlingsformer mellom offentlige tjenester og innbyggerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Veksten i den digitale infrastrukturen i Norge tilrettelegger for at digitale tjenester kan integreres i innbyggernes hverdag. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) tilbys det stadig flere digitale offentlige tjenester i Norge. Bruken av disse digitale tjenestene har hatt en betydelig økning.

NAV som etat har jevnlig kontakt med store deler av befolkningen. I 2014 håndterte NAV omkring 130 millioner henvendelser fra innbyggerne, omkring 64 prosent av disse henvendelse ble behandlet gjennom [www.nav.no](http://www.nav.no) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015: 20-21). Regjeringens overordnede IKT-politikk baserer seg på brukerretting, effektiv offentlig forvaltning, verdiskaping og deltakelse for alle. Hovedprioriteringen i IKT-politikken er å ta utgangspunkt i brukernes behov for å kunne tilby

helhetlige og relevante tjenester til brukerne. Derfor har politikken lagt vekt på gode og effektive digitale løsninger de fleste velger å bruke. I tillegg vil digitale arbeidsprosesser inngå som en del i virksomheten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015: 37). For å lykkes med dette prosjektet, er det en forutsetning at brukerne har digital kompetanse. Det er flere grupper av innbyggere i Norge som mangler digital kompetanse. De mangler muligheten til å betjene seg selv på nett. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015: 40) skriver at disse gruppene må ha mulighet til å lære seg å beherske de digitale kanalene. For å sikre høy deltakelse blant innbyggerne i IKT-løsninger, har regjeringen lagt vekt på universell utforming ved å utforme tjenestene og nettløsningene så disse kan benyttes av flest mulig innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Innbyggerne kan fortsatt aktivt velge manuelle løsninger, men målsettingen er å utarbeide gode digitale løsninger som fører til at de fleste velger bort manuelle løsninger. Digitalisering handler i stor grad om styring, organisasjonsutvikling og ledelse, ikke bare primært teknologi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

Avgjørende for utbedring av tjenester for brukerne og tids- og inntektsparende for ansatte, er mer utstrakt bruk IKT i offentlig sektor og NAV (Øvrelid 2018). Tidsbesparingen vil bidra til økt oppfølging av særlig utsatte brukere. Det er blitt foreslått et økt handlingsrom på lokalt nivå for NAV-kontorene, som i prinsippet vil kunne bety mindre grad av standardisering og økt skjønnsmessig utøvelse (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Dette vil i utgangspunktet åpne for den klassiske forståelsen, og utbredelsen, av sosialt arbeid ved siden av IKT-baserte arbeidsformer. Meningen bak denne utviklingen er ikke å erstatte ansikt-til-ansikt samhandling, men å redusere spontan samhandling med planlagte møter. IKT-systemene vil legge rammer for teknologi som kan bearbeide, overføre og lagre informasjon. Dette er NAV avhengig av, for å håndtere tjenester, brukergrupper og informasjon ansatte trenger for å hjelpe brukerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). IKT blir med disse perspektivene med på å legge grunnlaget for å løse samfunnets velferdsoppgaver. Dette skal i prinsippet tilrettelegge for tradisjonelt sosialt arbeid, og et handlingsrom for sosialarbeiderne.

Det vektlegges i stor grad tidsbesparing for ansatte til å følge opp, særlig utsatte, brukere i de statlige strategidokumentene og tidligere forskning (Svensson 2015; Øvrelid 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015). Videre vektlegges det at IKT-systemene skal føre til tidsbesparing som øker handlingsrommet, og dermed ikke fører til økt

standardisering, men mer bruk av skjønnsmessig utøvelse (Arbeids- og sosialdepartementet 2015). Meningen bak digitaliseringsprosessene i offentlig sektor er ikke å erstatte ansikt-til-ansikt møter, men erstatte spontan samhandling med planlagte møter. Dette vil derfor gjelde i Digisos-prosjektet. Likevel erindres det at digitaliseringsprosesser fører til endringer i arbeidsprosesser og organisering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

## 5.2 Saksbehandlerne

### 5.2.1 Krav og tidspress

For å starte dette kapitlet vil jeg illustrere hvordan saksbehandlerne håndterer vanskelige og komplekse situasjoner de står overfor i deres arbeidshverdag. Saksbehandlerne sier at deres viktigste oppgave i sosialtjenesten hovedsakelig er å sørge for at brukerne får utbetaling av økonomisk stønad til riktig tid. De sier det er viktig at ordinær saksbehandling blir prioritert, for å sikre at brukerne har penger til både mat og husleie, samt nødvendig livsopphold. En av saksbehandlerne gir et eksempel på hva som skjer dersom de ikke rekker å behandle søknadene i god tid før månedsskifte:

Det er jo utbetaling av stønader i slutten av hver måned. Dersom jeg ikke klarer å behandle søknader i god tid før dette får jeg stor pågang fra brukerne, særlig i mottaket, fordi da står de uten penger til mat og sånt. Da ender det ofte med nødhjelpssøknader og det tar mye tid. [...] Mange brukere glemmer også å søke og kommer i siste liten med søknaden, da må jeg jo som regel kaste meg rundt for å passe på at de får penger for å unngå nødhjelpssøknader [Informant saksbehandler]

Saksbehandling av søknader er den delen av jobben til saksbehandlerne som tar mest tid, selv om det egentlig kun inngår som en del av arbeidsoppgavene deres. Hvis de ikke rekker å få saksbehandlet søknader i tide, ender de opp med mye ekstraarbeid, fordi brukerne ikke har midler. Saksbehandlerne skal blant annet følge opp brukerne mot arbeid, avklaring av trygdeytelser, helsemessig oppfølging og saksbehandle søknader om økonomisk sosialhjelp. Saksbehandlerne opplyser at svært ofte er det saksbehandling av søknader som blir prioritert.

En av saksbehandlerne med sosionomfaglig bakgrunn i oppfølgingsavdelingen rus og psykiatri forteller om en bruker som personen har jobbet tett på med massive rusutfordringer. Denne brukeren har ved flere anledninger henvendt seg i publikumsmottaket for å få snakke med saksbehandler. På grunn av hovedregelen om at publikumsmottaket aldri skal ringe opp til saksbehandler, med mindre det er en akutt situasjon, har ikke denne brukeren fått snakke med sin saksbehandler. Brukeren har ikke telefon, og det tok tid før saksbehandler faktisk fikk beskjed om at brukeren ønsker kontakt. Brukeren har lenge vært i NAV-systemet. Brukeren er en eldre mann med utenlandsk opprinnelse, og har aldri brukt digitale løsninger. Brukeren ønsket råd og veiledning i forbindelse med sine utfordringer til rus, samt økonomiske spørsmål. Når saksbehandleren fikk vite at brukeren ønsket et møte, ble det sendt en møteinnkallelse per post. Brukeren sa til sin saksbehandler at han synes det var vanskelig at han ikke bare kunne møte opp på NAV som han tidligere har gjort å få snakke med saksbehandler med en gang.

Når en bruker først oppsøker NAV med et ønske om hjelp har denne personen ofte gått mange runder med seg selv, og er klar og mottakelig for hjelp. Når personen blir avvist når han henvender seg på NAV bedrer ikke motivasjonen hans [...] når jeg først får beskjed, og sender møteinnkallelse kan det være for sent å handle [informant saksbehandler].

Brukeren fikk et godt møte med sin saksbehandler, og ble henvist behandling. Dette skjedde først flere uker etter første gang brukeren faktisk tok kontakt med NAV. Saksbehandleren sier at brukeren var veldig fornøyd etter det fysiske møte, og gikk fra å være sint på NAV-systemet til å bli fornøyd. Ved å møte brukeren på denne måten, og hjelpe brukeren inn i behandling, fikk brukeren innvilget arbeidsavklaringspenger som er en sikker inntekt, til fordel for økonomisk sosialhjelp. Dette viser i stor grad deler av baksidene ved kanalstrategien til NAV og et skjermbyråkrati, fordi en når en bruker ikke blir møtt ansikt-til-ansikt kan viktige aspekter ved en brukers komplekse sak forsvinne. Dette kan føre til manglende kunnskap når beslutninger blir tatt. Baksidene ved at kommunikasjon ikke foregår direkte mellom bruker og saksbehandler med en gang, er at brukere blir værende lenger på sosialhjelp enn de faktisk trenger. Kjernen i NAV er å bistå brukere ut i arbeid. Ved å hjelpe en bruker inn i behandling, kan det være et skritt nærmere arbeid.

På spørsmål om saksbehandlerne har nok ressurser på deres NAV-kontor til å følge opp brukernes behov svarer alle saksbehandlerne nei. Hverdagen deres preges av høy

arbeidsbelastning, og papirarbeid som aldri tar slutt. Flere saksbehandlere sier at de ikke har tid til å gi brukerne den oppfølging de faktisk trenger. Dette fører igjen til at brukerne blir værende i systemet. Det går ofte flere måneder mellom hvert brukermøte, som kan føre til at brukerne blir langvarige mottakere av økonomisk sosialhjelp. Samtidig sier saksbehandlerne at ledelsen systematisk kutter stillinger og ressurser. Hver gang dette skjer blir det mer å gjøre for saksbehandlerne. Når stillinger og ressurser blir tatt bort fra NAV-kontorene, skaper dette problemer i forhold til tidsbesparing ved IKT-systemer.

Det at ledelsen hele tiden skal gjennomføre nedskjæringer, og hele tiden pålegger oss saksbehandlere flere arbeidsoppgaver gjør at vi blir overarbeid. Dette går utover dybden i oppfølgingen [informant saksbehandler]

Selv om digitaliseringsprosessene fører til endringer i arbeidsprosesser og organisering som kunne vært tidsbesparende, fører manglende ressurser og tid til at målsettingen om planlagte interaksjonsmøter med brukerne forsvinner i arbeidsmengden. Selv om brukerne kan bruke IKT-systemer til og blant annet sende søknader, er det mange brukere som ønsker den mellommenneskelige kontakten og oppfølging fra deres saksbehandlere.

Ved økt digitalisering blir det større avstand mellom saksbehandler og bruker. Dette kan forebygge de tilspissede situasjonene. Samtidig som økt avstand kan føre til frustrasjon blant brukerne, fordi saksbehandler ikke er like tilgjengelig lenger. Flere av saksbehandlerne sier at de ofte blir stresset når de opparbeider seg store saksmengder. Saksbehandlerne sier at dette ofte går utover tilgjengeligheten, fordi de må prioritere saksmengden fremfor brukerkontakt. Ofte blir tiltak og oppfølging sisteprioritet, noe som går utover kvaliteten på arbeidet. Flere av saksbehandlerne sier at de ikke har tid til å gjøre en så grundig jobb som de egentlig ønsker. Samtidig mener alle saksbehandlerne av de ansatte i sosialtjenesten at det er befriende at NAV kontaktsenter fra våren 2019 har tatt over henvendelser som omhandler generelle og enkle spørsmål som omhandler sosialhjelpssaker. Dette hjelper de ansatte med å filtrere ut henvendelser, og reduserer mengden arbeid for dem. Baksiden er at viktige aspekter ved en brukers sak kan forsvinne som jeg har illustrert tidligere.

## 5.2.2 Byråatferd

For å starte hovedtemaene i intervjuene med saksbehandlerne ønsket jeg å finne ut hvordan NAV-kontoret ser ut for brukerne. Brukerne blir møtt med et publikumsmottak, der de må trekke kølapp og vente på sin tur i skranken hvor det står en representant fra NAV.

Publikumsmottaket har seter hvor brukerne kan sette seg ned og vente. Det er to forskjellige kø-systemer, ett for kommunal side og sosiale tjenester, og ett for statlig side og statlige ytelser. Dersom brukerne trenger hjelp til noe, blir de i flere tilfeller henvist selvbetjeningsløsningene på NAV.no eller NAV sitt landsdekkende kontaktsenter.

Saksbehandlerne sier at publikumsmottaket per dags dato i hovedsak er ment for at ikke-digitale brukerne kan levere søknader og relevant dokumentasjon til deres søknader. Brukerne som er digitale kan også bruke PCer som er tilgjengelig for dem i publikumsmottaket. Flere av saksbehandlerne virker oppgitte over at sosialtjenesten har blitt mindre tilgjengelige for brukerne. Tidligere var det enklere for en bruker å oppsøke NAV-kontorene og få umiddelbar hjelp. Nå er NAV-kontorene i stor grad avgrenset, og ansatte skjermes fra brukerne. Brukerne blir henvist digitale selvbetjeningsløsninger eller NAV kontaktsenter. For å få tak i sin saksbehandler må brukerne ringe gjennom NAV-kontaktsenter. Det er sjelden brukerne faktisk får hjelp når de er i publikumsmottaket på NAV-kontorene.

Jeg ønsket videre å finne ut av hvilke mennesker som sitter på venterommet på NAV, og stilte alle saksbehandlerne dette spørsmålet. Flere av saksbehandlerne sier at man stort sett ser de samme menneskene sitte i publikumsmottaket og vente, ofte ukentlig. De er der for å levere søknader, dokumenter og forsøker ofte å komme i kontakt med noen som kan hjelpe dem. En av saksbehandlerne sier at venterommet ikke er tilpasset for at tjenestemottakerne kan sitte der lenge.

Det er ubehagelige, harde seter å sitte på. Mottaket er helt sterilt og tomt på gulvet og vegger føler jeg ... altså det er helt hvite vegger, og ingen elementer som gjør det hyggelig å være det [Informant saksbehandler]

Grunnen til at publikumsmottaket kan fremstå som sterilt og tomt, er av sikkerhetsmessige hensyn. Flere av saksbehandlerne forteller om situasjoner der det har stått pynt og gjenstander i publikumsmottaket som brukere har veltet eller kastet etter ansatte. Sikkerhetsmessige hensyn ovenfor ansatte er derfor en viktig faktor på et NAV-kontor, og kan derfor forklare

hvorfor tilstedeværelsen til ansatte er redusert i publikumsmottaket, i tillegg til kanalstrategien til NAV.

Sosialtjenesten Oslo kommune har nylig blitt innlemmet i NAV kontaktsenter. Det vil si ingen av saksbehandlere eller ansatte innen sosialtjenesten har direkte telefonnumre. All kontakt mellom saksbehandler og bruker foregår gjennom NAVs kontaktsenter i de tilfellene det er bruker som forsøker å få tak i saksbehandler. Dersom saksbehandler ikke er tilgjengelig, vil NAV kontaktsenter legge igjen en beskjed eller en oppgave om å kontakte bruker. Papirsøknader, innkommende dokumenter og digitale søknader finner saksbehandlerne fagsystemet Fasit. Fagsystemet Fasit er sosialtjenesten i Oslo kommune sitt saksbehandlingssystem av økonomisk sosialhjelp. Her foregår mesteparten av arbeidet til saksbehandlerne i sosialtjenesten. I Fasit behandler saksbehandlerne nye søknader, plasserer innkomne dokumenter på rett person eller i rett sak, sender ut møteinnkallelser og skriver journaler på brukernes profiler. Hver bruker har sin egen profil med et eget id-nummer.

Flere av saksbehandlerne uttrykker bekymring for at byråkratiet i NAV-systemet kan hindre gode løsninger fordi det er lite rom for fleksible ordninger. For å gå dypere inn på dette vil jeg redegjøre for et eksempel fra et av intervjuene med en saksbehandler. En av saksbehandlerne forteller om en bruker som har jobbet deltid med forskjellig lønn fra måned til måned. Dette gjør det vanskelig i forhold til supplering av økonomisk sosialhjelp. Brukeren er ikke selvhjulpne med jobb, men vil i mindre grad få hjelp i forhold til økonomisk sosialhjelp hvis brukeren beholder jobben. Brukeren må derfor velge mellom å enten jobbe og være selvhjulpne på sikt, eller få flat økonomisk sosialhjelp, men dermed ha stabil økonomi i form av økonomisk sosialhjelp. Mye av arbeidet i sosialtjenesten er utformet etter byråkrati og rutiner, og derfor er det vanskelig å tilpasse supplerende økonomisk sosialhjelp med deltidsarbeid. Brukerne blir på mange måter økonomisk sanksjonert for å være i arbeid. Det at byråkratiet er så firkantet, sier flere saksbehandlere at kan hindre individuelle løsninger som kunne skapt bedre samarbeid og gode løsninger på sikt. Som Lipsky (2010) argumenterer er offentlige tjenester utformet av både politiske eliter og administrativt ansatte som påvirker handlingsrommet til saksbehandlerne. Dette kan igjen føre til at standardiserte løsninger blir hovedregelen fremfor utøvelse av skjønn og individuelle vurderinger.

Saksbehandlerne sier at det er det kvalitative og langvarige arbeidet med brukerne som på sikt fungerer i forhold til det å gjøre brukerne selvhjulpne med inntekt fra arbeid eller trygd. Tidspress fører mange ganger til raske og kortvarige løsninger. Dette fremfor at



saksbehandlerne faktisk har tid til å jobbe tett og langvarig med brukerne, som ofte fører til de beste løsningene. Med tanke på arbeidsbelastningen til saksbehandlerne har de ikke tid til å jobbe tett på hver enkelt bruker, og må heller velge noen de til tider fokuserer på.

### 5.2.3 Profesjonell versus personlig involvert

Flere av saksbehandlerne forteller at de ofte blander sin rolle som saksbehandler med personlige følelser. De sier at dette er en slik type jobb hvor det kan være vanskelig å skille profesjonell rolle med personlig rolle. Minst tre av saksbehandlerne sier tydelig at de ofte involverer seg mer personlig enn de burde i enkelte saker. Dette på bakgrunn av at enkelte mennesker sin situasjon gjør mer inntrykk, og fører til mer involvering i den enkelte saken, enn i andre brukere sine saker. Dette gjelder i stor grad saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosialt arbeid. Noen av saksbehandlerne, spesielt de med sosiologisk faglig bakgrunn, sier at jobben ofte gjør dem mer kald og kynisk enn de vanligvis oppfatter seg selv.

Man opplever veldig mye trist, negativ og leit i denne jobben. En av strategiene er jo å distansere seg, og det kan jo føre til at man lett legger alle brukerne under en kam [...] møter jeg en bruker som oppleves ufyselig er det lettere å se bort fra alt det vonde han eller hun kan ha opplevd, og kun se den sinte eller ufysiske fremtoningen [informant saksbehandler]

Det er altså noen brukere saksbehandlerne får mer medfølelse for. De brukerne som fremstår som ufysiske og ubehagelige blir ikke møtt på samme måte av saksbehandlerne.

Saksbehandlerne sier alle at det er lettere å håndtere jobben hvis de distanserer seg, og ikke involverer seg for mye i de enkelte brukers situasjon. Flere av saksbehandlerne gir uttrykk for at hvis de gir litt av seg selv til brukerne, krever brukerne ofte mer og mer.

Flere av saksbehandlerne vektlegger at de er viktig at brukerne blir likebehandlet. Dette er ikke like enkelt når de personlige følelsene går utover de profesjonelle rammene. Alle saksbehandlerne påpeker at det er viktig å finne en balanse mellom profesjonelle rammer og personlig involvering. En av saksbehandlerne formulerer dette på følgende måte:

Det er tilleggsytelser i sosialtjenesten som kan ha betydning når det gjelder... ehh... personlige relasjoner. Man får liksom ofte lyst til å gjøre litt med de brukerne du liker

enn for de du ikke liker så godt. Det er jo ikke bra, men det skjer jo i denne jobben  
[informant saksbehandler]

Videre spurte jeg saksbehandlerne om de kunne fortelle om en bruker personen har knyttet personlige bånd til. Den ene saksbehandleren forteller om en bruker som har slitt med rus siden brukeren var ungdom. Brukeren har opplevd overgrep i barndommen, mye vondt i rusmiljøet og hatt en trøblete oppvekst. Det personlige båndet ble knyttet allerede på første timeavtale. Bakgrunnen for timeavtalen var å snakke om arbeid og aktivitet. To timer ut i samtalen hadde saksbehandleren lært nesten hele livshistorien til brukeren, men de hadde ikke snakket om temaet arbeid og aktivitet. Saksbehandleren og brukeren har blitt enige om at når brukeren var klar for det, skulle de begynne å se på muligheter for arbeid, aktivitet eller kurs. På slutten av den første timeavtalen sier brukeren at brukeren har fått 1500 kroner ekstra i utbetaling samme måned. Saksbehandleren forteller at brukeren har mottatt økonomisk sosialhjelp hele sitt voksne liv, og aldri hatt noe ekstra penger til å leve på. Saksbehandleren forteller at hun tok en avgjørelse på at brukeren kunne beholde de pengene, og at de ikke skulle tenke noe mer på det. Saksbehandleren mener at på bakgrunn av at hun tok seg tid til å høre på brukeren, og gå litt rundt systemet, i forhold til den ekstra utbetalingen, har de fått et mye bedre forhold på profesjonelt nivå nå som legger grunnlaget for bedre samarbeid.

Flere av saksbehandlerne sier at mange av brukerne de jobber med ikke har kontakt med andre mennesker utenfor rusmiljøet, og at NAV blir en plattform hvor de kan slappe av. De påpeker derfor at det er viktig å ta seg tid til å både møte og å høre på hva brukeren har å fortelle. Noen av saksbehandlerne bemerker at de får ekstra omtanke for enkelte brukere som gjerne blir de brukerne som får mer oppfølging. I dette tilfellet vil jeg argumentere for at handlingene til saksbehandler i forrige eksempel var basert på personlig involvering, men førte til et bedre profesjonelt samarbeid på sikt. På den andre siden skaper en slik personlig involvering ulik behandling av brukere. Det finnes lite grenser som tilsier at saksbehandlerne ikke kan være personlige i møte med brukerne. Flere av saksbehandlerne sier at ofte fører personlige relasjoner til bedre utfall, fordi brukerne føler at det oppstår et samarbeid.

Saksbehandlerne sier at det kan være vanskelig å være rasjonelle i møte med sinte brukere, og at det ofte kan føre til at saksbehandlerne ikke møter denne type brukere på samme måte som de «snille» brukerne. Flere av saksbehandlerne sier at de kan være vanskelig å se bak sinne og frustrasjonen til forskjellige brukere.

## 5.2.4 Skjønsmessige vurderinger og fagbakgrunn

Alle saksbehandlerne vektlegger at en stor del av jobben de utfører er basert på skjønsmessige vurderinger. I funnene fra datamaterialet er det forskjeller i skjønnsutøvelse fra fagbakgrunn til fagbakgrunn. Saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosialt arbeid vektlegger individuelle og skjønsmessige vurderinger i større grad enn det saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosiologi gjør. Saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosiologi vektlegger i et samfunnmessig perspektiv på jobben de utfører, fremfor et individperspektiv som preger informantene med fagbakgrunn i sosialt arbeid. Dette synes også i faktorer som jeg tidligere har redegjort for, der saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosialt arbeid i større grad utvikler empati og medfølelse for brukerne, i motsetning til saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosiologi, som har blitt mer kyniske og kalde med økende arbeidspress. Jeg finner derfor at faglig bakgrunn er en betydelig faktor hos saksbehandlerne i forhold til hvordan de tilnærmer seg, særlig, det sosiale arbeidet som inkluderer skjønsvurderinger. Det finnes tendenser i retning av at nye fagbakgrunner som begynner å dominere sosialtjenesten i NAV er en vesentlig faktor, i tillegg til økt fokus på digitalisering. Dette kan true både sosionomprofesjonen i sosialtjenesten i NAV og sosialt arbeid, som tidligere har dominert denne arbeidsplassen.

Saksbehandlerne med sosionomutdannelse er de som er minst fornøyd med digitaliseringen av sosialtjenesten. De sier alle sammen at de føler det sosiale arbeidet forsvinner, og dermed forsvinner de skjønsmessige vurderingene de tidligere har basert sine vurderinger på. Blant saksbehandlerne med sosiologiutdannelse sier to av tre at de synes det er bra med digitalisering av sosialtjenesten, fordi det frigjør arbeid til saksbehandling. De vektlegger at det blir bedre kvalitet på oppfølging av brukerne når de kan sitte på kontoret og vurdere utfra den digitale søknaden hva brukerne trenger. Sosionomene blant saksbehandlerinformantene oppgir alle at de er bekymret for hva som skjer med det sosiale arbeidet og den menneskelige kontakten med brukerne, når alt reduseres til kontakt gjennom digitale plattformer. Sosionomene blant saksbehandlerne er mer opptatt av faglig kvalitet og tett kontakt med tjenestemottakerne, enn det de med sosiologisk bakgrunn er. En av saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosialt arbeid sier følgende om økende digitalisering av velferdstjenester:

Altså ... sosialt arbeid handler jo om å møte personen der den er, se personen og ikke minst behandle deres saker individuelt og skjønsmessig. Når alt foregår digitalt

mister brukeren ansikt, og arbeidet går på ren rutine i forhold til saksbehandling og videre tiltak [informant saksbehandler]

Alle saksbehandlerne sier at etter at de ble innlemmet i NAV kontaktsenter har de fått mindre pågang og press på telefonen. Flere av saksbehandlerne sier at de tidligere kunne få opptil 10-15 anrop hver dag. Hovedsakelig fra brukere som hadde spørsmål knyttet til utbetalinger. Spesielt saksbehandlerne med sosiologisk fagbakgrunn sier at jobben som saksbehandler i sosialtjenesten har blitt lettere å stå i etter at det telefoniske ble lagt til NAV kontaktsenter. De sier at de i større grad får tid til å saksbehandle og fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp, og er generelt fornøyd over å slippe så stor pågang på telefon. En av saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosiologi sier følgende om NAV kontaktsenter og brukerkontakt:

Jeg, for min del er egentlig ganske glad for at jeg ikke lenger trenger å dele ut direktenummeret mitt. Før så fikk jeg telefoner om alt og ingenting, også telefoner fra brukere som bare hadde et behov for å snakke [...] det er jo ikke noe jeg har tid til. Nå skiller NAV kontaktsenter ut de viktige henvendelsene, slik at jeg da faktisk bare trenger å snakke med brukere som har konkrete spørsmål [informant saksbehandler]

Dette utsagnet viser at saksbehandleren ikke regner alle henvendelser som relevante. Dette kan føre til at spørsmål som brukerne syns er viktig, ikke får samme prioritet fra saksbehandlers side. Saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosialt arbeid er mer skeptiske til at det ikke lenger er så stor kontakt med brukerne over telefon, og frykter at sosialtjenesten holder på å bli for mekanisk. Sosionomene er opptatt av å ikke miste den menneskelige kontakten med brukerne, og frykter at manglende direktenummer til sin saksbehandler kan gjøre livene til brukerne uholdbart, særlig for de mest svakerestilte.

Det er en nyanse mellom de forskjellige fagbakgrunnene der sosiologene legger hovedvekten på hvem som har rett på økonomisk sosialhjelp og hvem som ikke har det, mens sosionomene ser seg selv som brukernes hjelpere for et bedre liv. Det kan virke som sosiologene er mer opptatt av å begrense tilgangen til økonomisk sosialhjelp. En av saksbehandlerne med sosionomfaglig bakgrunn sier at saksbehandlerne i stor grad fatter vedtak som omfatter livet til brukerne i stor grad. Saksbehandlerne har altså stor makt til å bestemme og avgjøre fremtidige ytelser i form av økonomisk sosialhjelp for brukerne. Flere av saksbehandlerne sier at det er viktig som saksbehandler å være rettferdig, stille krav til brukerne og sette grenser. En av saksbehandlerne sier følgende rundt dette: «*Jeg mener det er viktig å stille krav til*

*brukerne [...] jeg tror brukerne oppfatter meg som grensesettende, til tider streng, men rettferdig» (informant saksbehandler).* Saksbehandlerne har mellom 65 til 90 tjenestemottakere de til enhver tid følger opp. Flere av brukerne krever mye tid, og har behov for tett oppfølging. Saksbehandlerne sier at de ofte føler på frustrasjon, fordi de ikke har tid til å følge opp og imøtekomme brukerne som ønsker tett oppfølging. Saksbehandlerne med sosionomfaglig bakgrunn utdyper dette med å si at det er viktig å være tilgjengelig for sine brukere, og bistå dem, i forhold til arbeidsrettet oppfølging og avklaring mot trygdeytelser på statlig side av NAV. Noen av saksbehandlerne sier at de aldri har møtt flere av brukerne sine ansikt-til-ansikt, fordi de bare søker digitalt. Dette skaper jo utfordringer, fordi arbeidet blir mer mekanisk. Samtidig sikrer digitaliseringen likebehandling gjennom digitale verktøy der kjennetegn ikke er synlig, og derfor ikke legger grunnlag for kjemi mellom saksbehandler og bruker, som igjen kan påvirke om brukeren blir likt eller ikke

Når det gjelder brukere som oppsøker NAV for å søke om økonomisk sosialhjelp er det store variasjoner. I henhold til saksbehandlerens oppfatninger er det forskjeller mellom særlig brukere med etnisk opprinnelse fra Afrika og Asia, og vestlige land, i forhold til hvor akseptabelt det er å oppsøke NAV for å søke om økonomisk sosialhjelp. Brukere med vestlig opprinnelse har høyere terskel for å gå på NAV for å søke ytelse, enn det brukere med etnisk opprinnelse fra Afrika og Asia har, ifølge saksbehandlerinformantene. En av saksbehandlerne mener dette handler om å føle på skam. Brukere med vestlig opprinnelse synes det er mer skamfullt å oppsøke sosialtjenesten, enn brukere med etnisk opprinnelse fra Afrika og Asia. Brukere med vestlig opprinnelse søker i større grad om økonomisk sosialhjelp og andre ytelse fra NAV digitalt, mens brukere med etnisk opprinnelse fra Afrika og Asia leverer søknader om økonomisk sosialhjelp og andre ytelse i papirformat på NAV-kontoret, opplever saksbehandlerinformantene. Det kan se ut til at manglende kunnskaper i norsk språk og digitale verktøy er mye av bakgrunnen for at denne gruppen leverer søknad i papirformat på NAV-kontorene. Rusavhengige leverer i mindre grad søknader digitalt, og her virker det ikke som om etnisk bakgrunn har noe å si for om søknader blir levert digitalt eller i papirformat. Så er spørsmålet da om det er følelsen av skam fremfor skjønn som blir viktig. Mange av de som oppsøker NAV-kontorene har svake norskkunnskaper og digitale ferdigheter. Det ser heller ut til at dette er grunnen til at denne brukergruppen ikke søker om tjenester digitalt, fremfor skjønn eller skam.

Bø (2017) har forsket på sosialt arbeid i et flerkulturelt samfunn. I sin studie finner Bø (2017) at kommunikasjon skaper de største utfordringene i sosialt arbeid med innvandrere og flyktninger. Dette har med manglende felles språk og ulike kulturelle koder som skaper utfordringer i kommunikasjonen mellom sosialarbeiderne og minoriteter. Funnene viser at kommunikasjonsproblemer fører til at det er vanskelig å formidle budskapet og at det lett kan oppstå misforståelser. Flere studier viser at manglende felles språk mellom sosialarbeidere og etniske minoriteter oppleves som en stor utfordring (Kriz & Skivenes 2010).

### **5.2.5 Kategorisering av brukerne**

I gjennomføringen av intervjuene forteller saksbehandlerne at brukerne ofte kategoriseres, for og deretter plasseres i forskjellige. Brukerne blir delt inn i forskjellige avdelinger innenfor sosialtjenesten. Dette er en mer systematisk kategorisering, enn den jeg tidligere har beskrevet i forhold til «snille» og «sinte» brukere. Brukerne blir først avklart mot disse avdelingene i mottaksavdelingen, der saksbehandler har makt til å definere hjelpebehovet til brukere og problemene de har. Deretter blir brukerne plassert i oppfølgingsavdelingen, avdeling for kvalifisering og arbeid og familieavdelingen. I oppfølgingsavdelingen plasseres brukerne med størst hjelpebehov, og brukerne der er preget av rusproblematikk, psykiske lidelser og mer omfattende helseproblematikk, ofte kombinert. I avdeling for kvalifisering og arbeid plasseres ofte enslige eller par uten barn/voksne barn som trenger ekstra bistand til å skaffe arbeid. I familieavdelingen plasseres både enslige forsørgere og par med barn.

Det kan være problematisk at NAV vurderer og plasserer brukere etter kategorier. Det fremstår at brukerne har lite å si i denne prosessen. Viktige aspekter av en brukers sak kan forsvinne, og en bruker kan risikere å bli definert kun etter tildelte kategorier. Dette kan også påvirke hvilken inngripen NAV gjør i brukerens sak, og kan dermed ha langsiktige konsekvenser, fordi brukeren kan risikere å få feil oppfølging, og dermed bli en gjenganger i systemet.

## 5.2.6 Ikke-digitale brukere

Alle ansatte i sosialtjenesten som jeg har intervjuet uttrykker samtlige utfordringer i førstelinje arbeidet. En utfordringer kan beskrives som «ikke-digitale» brukere, som involverer lange ventetider når publikumsmottaket er åpent og lange køer på telefonlinjene. Dette skaper dilemmaer for førstelinjetjenesten sitt arbeid med å adaptere til et digitalt datasystem. En annen utfordring som dukker opp, er standardiseringen av tjenester i de digitale systemene. Saksbehandlerne jeg har intervjuet, både ansatte og brukere, uttrykker utfordringer med å bruke digitale selvbetjeningsløsninger, fordi mange brukere er «ikke-digitale brukere», og kan derfor ikke benytte seg av IKT verktøy. Dette illustrerer argumentene til Hansen, Lundberg og Syltevik (2018), som skriver at digitalisering bidrar til å splitte grupper av innbyggere. I kanalstrategien står det at disse brukerne vil bli behandlet som tidligere, basert på ansikt-til-ansikt interaksjon. Kanalstrategien skaper fysiske endringer på kontoret fordi åpningstidene i mottaket er blitt redusert, og antall møter med brukerne er også blitt redusert. På kontorene jeg har studert er det fortsatt en skranke, og kontoret er åpent fra 9 til 15 på hverdager. Likevel informerer saksbehandlerne om at selv om mottaket er åpent er det vanskelig for brukerne og faktisk komme i kontakt med sine saksbehandlere. Nå blir mottaket kun benyttet dersom brukerne faktisk har en grunn til å gå på NAV, som for eksempel for å levere en søknad, stille spørsmål rundt deres saksbehandling og planlagte brukermøter. Som tidligere nevnt så gjør kanalstrategien flere aspekter av arbeidet til bakkebyråkratene lettere, samtidig som det også bringer nye krav i deres relasjoner med brukerne.

NAV sosiale tjenester klarer ikke å følge opp den enkelte brukeren i en digital verden. Flere av saksbehandlerne mener at arbeidet de utfører ikke kan assosieres med sosialt arbeid. Arbeidet de gjør er blitt mekanisk. Det å gå til sosialtjenesten i NAV har i stor grad blitt ansett som noe stigmatiserende. Ved å ha mulighet til å gjøre alt digitalt fra hjemmet, kan noen brukere unngå stigmaet ved å oppsøke publikumsmottaket. De brukerne som ikke er digitale og må oppsøke publikumsmottaket til NAV, kan risikere å bli en enda mer stigmatisert og marginalisert gruppe. Mange av brukerne som er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er også de brukerne som ofte mangler de digitale ferdighetene. Dette er tydelig blant mine funn. De brukerne som er ressurssterke og har digitale ferdigheter vil ofte bare være avhengig av økonomisk sosialhjelp over en kort periode.

## 5.3 Brukerne

På spørsmål om hvor lenge brukerne har mottatt økonomisk sosialhjelp svarer brukerne alt fra litt under ett år til tjue år. Alle brukerne, utenom en, har vært mottakere av økonomisk sosialhjelp i tre år eller mer. Av brukerne uten etnisk norsk bakgrunn forteller en av brukerne at personen har mottatt økonomisk sosialhjelp siden slutten av 90-tallet, som vil si cirka 20 år. Noen av brukerne forteller at de har gått av og på sosialhjelp i mange år. Noen har mottatt arbeidsavklaringspenger fra den statlige siden av NAV i perioder, og så gått fra og til økonomisk sosialhjelp. Når noen går på arbeidsavklaringspenger, er hovedformålet å gå ut i det ordinære arbeidslivet, eller bli helseavklart mot blant annet uføretrygd. Brukerne jeg har intervjuet, som har gått på denne ytelsen, har ikke gått over i ordinært arbeid eller blitt avklart mot uføretrygd, som er formålet med ytelsen arbeidsavklaringspenger. Noen har fått ordinære jobber, men det har ikke fungert, så de har gått over til økonomisk sosialhjelp etter perioder med jobb. De kan derfor omtales som gjengangere i systemet. En av brukerne uten etnisk norsk bakgrunn har i perioder mellom økonomisk sosialhjelp livnært seg gjennom kriminell virksomhet.

### 5.3.1 Hvordan møter sosialtjenesten en sosialhjelpsmottaker?

Jeg ønsket å finne ut av hvordan brukerne opplever å bli møtt av sosialtjenesten i NAV. Flere brukere legger stor vekt på at de ofte får nye saksbehandlere. En bruker som har mottatt økonomisk sosialhjelp siden personen var 19 år, sier personen har hatt mellom 25 til 30 forskjellige saksbehandlere gjennom tiden personen har mottatt økonomisk sosialhjelp.

Det er litt slitsom å hele tiden ha nye mennesker å forholde seg til ... jaa... jeg må jo forklare situasjonen min og være med på møter med nye folk hele tiden... det er litt slitsomt... mange saksbehandlere gjør ting forskjellig også... liksom... det skjer ofte feil, av og til får jeg ikke penger... Noen saksbehandlere gir mer hjelp, mens andre er veldig lite hjelpsomme. Føler ganske ofte jeg må forklare ganske mye hvorfor jeg går på sosialhjelp, og ikke går ut i arbeidslivet ... må liksom på en måte bevise at jeg fortjener å få hjelp [informant bruker]



Det kan være problematisk for brukerne som de selv opplyser, å få nye saksbehandlere, fordi det kan føre til feil i saken. Dette kan også være problematisk på bakgrunn av at saksbehandlere jobber forskjellig. Saksbehandlerne i sosialtjenesten baserer sine vurderinger i stor grad på skjønn.

Oslo kommune sine sosiale tjenester har også blitt en del av kontaktsenteret til NAV som behandler henvendelser per telefon fra hele landet. Det finnes ikke lenger direkte telefonnumre brukerne kan bruke for å ringe sine saksbehandlere. De må da ringe gjennom NAV sitt kontaktsenter, hvor personen brukerne møter på kontaktsenteret avgjør om de kan svare på spørsmålet brukeren har, eller om brukeren skal bli satt over til sin saksbehandler dersom saksbehandler er tilgjengelig. Brukerne oppgir at det ofte tar lang tid før de får snakke med sin saksbehandler. Dette kan være uheldig fordi mange henvendelser til sosialtjenesten i NAV ofte er akutte.

Brukerne ønsker å ha jevnlig møter for å fortelle om situasjonen sin for å få den hjelpen de føler de trenger, og på mange måter legitimere gjennom ansikt-til-ansikt samtaler hvorfor de mottar stønader i form av økonomisk sosialhjelp. Brukerne som har vært mottakere av økonomisk sosialhjelp i over flere år sier at det tidligere var lettere å få kontakt med deres saksbehandlere når de personlig gikk på NAV. Nå sier disse brukerne at dersom de møter opp i publikumsmottaket får de ikke snakket med sin saksbehandler, dersom det ikke er en akutt situasjon, som at brukerne står uten et sted å bo eller fremmer søknad om nødpenger. Prosessen da er at den ansatte i publikumsmottaket sender en beskjed til saksbehandler om at bruker ønsker kontakt. Flere av brukerne oppgir at ofte blir de aldri kontaktet av deres saksbehandler.

På bakgrunn av spørsmålet om hvordan brukerne opplever å bli møtt av NAV, var det relevant å spørre om brukerne har et godt forhold til sine saksbehandlere. Brukerne opplever i stor grad at de opparbeider gode relasjoner med sine saksbehandlere, men viser frustrasjon over at saksbehandler ikke er lett tilgjengelig. De fleste av brukerne oppgir at de liker å ha et tett samarbeid med saksbehandler. I de tilfellene det er bytte av saksbehandler uttrykker brukerne at de savner flere møter for å bli kjent, slik at de kan forklare situasjonene de står i. Stort sett opplever brukerne at de har et godt forhold til sin saksbehandler, men alle brukerne sier noe om at det er vanskelig å få snakket med sin saksbehandler og få møter med sin saksbehandler.

For å følge opp de tidligere spørsmålene spurte jeg brukerne hva sosialtjenesten i NAV kan gjøre for å ivareta den enkelte bruker. Først og fremst svarer alle brukerne at de trenger en saksbehandler og et NAV som er der når de trenger hjelp, som tar telefonen når de har spørsmål og at sosialtjenesten i NAV sikrer at det ikke blir for stort rom mellom bruker og NAV. Mange brukere ønsker ikke at samhandlingen mellom dem og NAV skal bli lagt til nett og NAVs kontaktsenter. Flere brukere uttrykker bekymring for at det mellommenneskelige skal forsvinne, og at NAV blir altfor uoversiktlig og byråkratisk. Mange brukere svarte at NAV generelt er veldig uoversiktlig, delt opp i veldig mange avdelinger, og at det er en utydelig linje mellom stat og kommune. Flere brukere synes det er vanskelig å forstå hvorfor en saksbehandler på den kommunale siden av NAV ikke kan svare på spørsmål som gjelder den statlige siden av NAV. For mange brukere er det vanskelig å forstå hvilke avdelinger i NAV som jobber med hva, og hvem som kan svare på spesifikke spørsmål.

NAV er altfor stort, altfor mange avdelinger ... vanskelig å forstå at det er forskjell på avdelingene... jeg ser NAV som et sted... men ingen kan svare meg på andre ting i NAV, da må jeg hele tiden ringe eller snakke med andre, selv om de jobbe på samme kontor, for å få svar [...] føler mange ganger jeg blir møtt med... en... ehh... lukket dør på NAV... og uten jeg får mulighet til å... ja... si hva jeg trenger hjelp til [informant bruker]

Formålet med NAV-reformen var helhetlige og brukervennlige tjenester i et samlet NAV. Som jeg har illustrert ender ofte brukere av statlige ytelser tilbake på økonomisk sosialhjelp uten at deres situasjon har endret seg, og mister dermed rettigheter på statlige ytelser. Dette går imot målet med NAV-reformen, som skulle være helhetlige og individuelt tilpassede tjenester for brukerne, med samarbeid mellom de tre tidligere etatene.

Manglende digitale ferdigheter og kunnskaper i norsk språk har også mye å si for om faktisk brukere har forutsetninger for å ta i bruk digitale tjenester i NAV. Flere av brukerne som ikke er etnisk norske oppgir også at de synes det er vanskelig å lese eller skrive, og at de ofte må få hjelp til å få opplest brev fra NAV for å forstå hva som står skrevet. Et problem som også må tas i betraktning for hvorfor noen brukere ikke benytter seg av digitale tjenester, er manglende bankbrikke og legitimasjon.

### 5.3.2 Skjønsmessige vurderinger

Flere av brukerne som har fått stønad i form av økonomisk sosialhjelp siden før NAV-reformen, sier at det var mer mellommenneskelig kontakt før NAV-reformen når sosialkontoret var et eget kontor. Disse brukerne sier at de opplever saksbehandlingen av deres saker som mer rutinepreget, med mindre skjønsmessige vurderinger og ikke i så stor grad individtilpasset. Nesten alle brukerne oppgir at de synes det er utfordrende at de må gjennom NAVs kontaktsenter for å oppnå kontakt med sin saksbehandler, og synes dette gjør livet som sosialhjelpsmottaker mer tungvint.

Flere av brukerne, særlig de som ikke er etnisk norske med lite digitale kunnskaper, sier det er vanskelig å finne informasjon om deres rettigheter når de ikke evner å bruke digitale hjelpemidler, for å gå inn på blant annet NAV sine nettsteder for å lese om sine rettigheter. To av brukerne opplever ofte og ikke ha egen telefon, eller tellerskritt på sitt kontantkort til telefonen. Dermed er det utfordrende å bli henvist NAV kontaktsenter, når bruker ikke har anledning til å bruke sin telefon for å ringe. Ofte får disse brukerne dette gjelder heller ikke svar på spørsmål når de oppsøker NAV personlig. For brukerne som ikke er etnisk norske og har manglende kunnskaper i norsk språk er det store utfordringer knyttet til å forstå brev og informasjon fra NAV. Disse brukerne oppgir at de savner mer personlig kontakt med NAV og bistand fra NAV til blant annet å få hjelp til å lese og forstå brev som er sendt fra sosialtjenesten i NAV.

Flere av brukerne sier at de føler de kjemper en liten kamp mot systemet for å vise at de er verdig den hjelpen sosialtjenesten gir. Stort sett erfarer brukerne at de møter forståelse for situasjonen sin hos de fleste saksbehandlerne selv om de ofte får nye saksbehandlere, men ikke alltid.

[...] er ikke alltid jeg får så god kjemi med de forskjellige saksbehandlerne, og når jeg ikke får god kjemi, kan jeg av og til føle at jeg ... ehh ... kan bli urettferdig behandlet. Liksom ... jeg får ikke så mye økonomisk støtte og hjelp som jeg kanskje ville fått med en annen saksbehandler [...] [informant bruker]

Et punkt som også bemerker seg hos brukerne, særlig etnisk norske brukere, er at de legger vekt på at de har større muligheter for å få vurdert søknaden sin etter skjønn hvis de møter på NAV personlig til tross for at NAV-kontorene er blitt mer avgrenset.

Sosialtjenesten bruker jo mye skjønnsvurderinger når de bestemmer utbetalinger og sånt. Når jeg leverer personlig søknad viser jeg ansiktet mitt, og føler jeg har større mulighet til å forklare min situasjon til saksbehandleren og NAV, og føler av og til jeg kanskje ... ehh ... får mer sympati og forståelse for min situasjon. Da har jeg jo faktisk mulighet til å forklare meg liksom. Det har jeg ikke hvis jeg hadde søkt digitalt [informant bruker]

Brukerne legger i stor grad vekt på den menneskelige kontakten når de leverer søknad på papir personlig. Det er større muligheter for å få saken sin basert på skjønnsmessige vurderinger ved å vise ansiktet sitt til NAV. Da er det ikke like lett for NAV å avvise brukeren. Flertallet av brukerne sier at det er lettere å levere på papir, fordi da kan de bare skrive kort på papir hva det gjelder og levere det fra seg til den ansatte som står i skranken i publikumsmottaket. Her spiller også dette med skjønnsvurderinger inn, og flertallet av brukerne sier at det er lettere å bli vurdert etter skjønn når de møter en ansatt ansikt-til-ansikt, og får forklart situasjonen sin.

Skjønnsmessige vurderinger en viktig faktor for at flertallet av brukerne velger å levere søknad i papirformat. Flere av brukerne uttrykker bekymring for at de skjønnsmessige vurderingene vil forsvinne ved økende digitalisering til tross for at dette kan føre til likebehandling. For noen brukere vil digitalisering være en fordel fordi de kan beholde sin anonymitet, og dermed slippe ansikt-til-ansikt møter. Kun to av brukerne jeg har intervjuet av ni brukere oppgir at de søker digitalt om økonomisk sosialhjelp. Begge brukerne har tilgang på PC og smarttelefon. Begge brukerne er etnisk norske.

Veldig deilig og enkelt å kunne gjøre alt hjemme på nettet liksom ... ehh ... slippe å måtte dra helt til NAV for å levere søknad, og være blant alle menneske som er der. Er jo litt skamfullt å gå på sosialen. Føler liksom jeg må forklare meg for andre når jeg er der [informant bruker]

Brukerne som kun benytter digital søknad, forteller at de syns det er skamfullt å oppsøke publikumsmottaket på NAV. For disse brukerne er det lettere å benytte digitale verktøy hjemmefra for å fremme søknad om økonomisk sosialhjelp, og slippe å møte personlig på NAV og forklare seg. Disse to brukerne liker å kunne være mer anonyme i søknadsprosessen. Grunnen til at disse to brukerne leverer søknad digitalt handler i liten grad om at de er redde

for at skjønn forsvinner i prosessen, og legger vekt på at de kan være anonyme. De besitter i tillegg digitale ferdigheter som gjør det lettere å benytte digitale hjelpemidler.

### **5.3.3 Papirsøknad eller digital søknad?**

Mange av brukerne er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. På bakgrunn av dette er mange vant til å levere blant annet søknad om økonomisk sosialhjelp i papirformat på NAV-kontorene. På spørsmål om hva brukerne foretrekker – digital søknad eller papirsøknad – svarer flertallet at de foretrekker søknad i papirformat. Alle brukerne utenom to av brukerne foretrekker å levere søknad i papirformat. Siden chatfunksjonen og den digitale kommunikasjonskanalen til NAV stort sett baserer seg på statlige ytelser, er det ingen av brukerne jeg har intervjuet som bruker digitale tjenester for å få kontakt med sin saksbehandler. Det virker som om digitaliseringen av sosialtjenesten i første omgang kun fungerer som en sluse til å ta imot digitale søknader, ikke digitale henvendelser vedrørende økonomisk sosialhjelp.

Brukerne som ikke søker digitalt, sier at de ikke har PC eller smarttelefon, som derfor gjør det vanskelig å søke om økonomisk sosialhjelp hjemmefra. To av brukerne som ikke er etnisk norske besitter ikke bankbrikke eller legitimasjon. De får derfor ikke logget inn på mitt nav selv om de har mulighet til å få lånt PC eller smarttelefon andre steder. For brukerne som har bankbrikke og legitimasjon er det mulighet for å låne PC til å logge inn på mitt NAV, blant annet i publikumsmottaket på NAV-kontorene. Disse brukerne sier at de kan låne PC på NAV, men at når de først oppsøker NAV er det lettere å levere søknad i papirformat i skranken i publikumsmottaket. To av brukerne sier at det er tungvint å søke digitalt, fordi det er så mange spørsmål de må svare på, og en del dokumentasjon de må laste opp ved søknaden. Deres oppfatning er da at det er lettere å levere alt på papir. Flere av brukerne sier at de bruker anledningen til å søke i papirformat til og faktisk komme seg ut av boligen, fordi de ikke er ute så mange ganger i måneden med mindre de må. Flere av brukerne oppgir at det er lettere å møte opp i publikumsmottaket på NAV å levere søknad personlig.

Vet ikke ... hm ... eh ... er jo sånn alltid jeg gjør det. Bruker ikke pc, har aldri brukt det. Jeg ikke skjønne hvorfor jeg skal lære pc, tror ikke jeg klarer lære det uansett. Får

alltid snakke med noen når jeg er der nede, og ville ikke fått hvis alt var gjennom pcn  
[informant bruker]

En av brukerne sier at personen føler personen ville blitt «gjemt» dersom alt skjedde gjennom PC-en, og at dette ikke er noe personen ønsker. For de fleste av brukerne som søker på papirformat sier de at det å møte en ansatt, og få snakke med en ansatt ansikt-til-ansikt, er viktig for dem, og at den menneskelige kontakten ville forsvunnet hvis alt skjedde digitalt.

Publikumsmottaket på NAV-kontorene saksbehandlerne jobber på operer i stor grad på bakgrunn av ikke-digitale brukere som leverer søknader i papirformat og dokumenter som etterspørres av saksbehandlerne. De brukerne som er digitale ses sjelden på NAV-kontorene i publikumsmottakene. Dette fører til at brukerne som ikke er digitale får mer oppfølging av saksbehandlerne. Det er de brukerne saksbehandlerne faktisk ser og møter, ofte daglig og ukentlig, på NAV.

## 5.4 Oppsummering

Til tross for at digitaliseringsprosjektene til NAV skulle føre til at saksbehandlerne skulle ha tid til planlagte brukermøter, har jeg illustrert i dette kapitlet at denne politiske målsettingen ikke samsvarer med praksis i førstelinjetjenesten. Selv om NAV har opprettet et kontaktsenter som skal håndtere alle henvendelser fra brukere, opplever brukerne i liten grad at dette fungerer. Ofte får brukerne kun komme i kontakt med sin saksbehandler dersom det oppstår en akutt situasjon. Flere av brukerne får sjeldent ansikt-til-ansikt samtaler med sine saksbehandlere. Dette går hånd i hånd med tidspresset og manglende ressurser saksbehandlerne står overfor. I bunn og grunn synes ikke kanalstrategien til NAV og Digisos-prosjektet å nå målet om større kapasitet til oppfølging av sårbare brukere, ved implementering av IKT-systemer.

Ut ifra dataene som er blitt redegjort for i dette analysekapitlet, fører økt digitalisering til et enda større rom mellom saksbehandler og bruker. Brukerne opplyser at det tidligere har vært lettere å få kontakt med deres saksbehandlere når de personlig oppsøkte NAV, men at det nå nærmest er umulig. NAV-kontorene har oppnådd målsettingen om å fjerne spontane ansikt-til-ansikt samhandling, men lykkes ikke med å erstatte dette med planlagte ansikt-til-ansikt

møter. Manglende tilgjengelighet hos saksbehandlerne ser ut til å være en utfordring for alle brukerne som er intervjuet. Alle brukerne opplever at deres saksbehandler og sosiale tjenester i NAV generelt har liten tid til å hjelpe dem. De opplever ofte å bli henvist til NAV sine hjemmesider eller NAV kontaktsenter. Dermed forsvinner mye av ansikt-til-ansikt samhandlingen når brukerne blir henvist nettsted og kontaktsenter. Dette er i tråd med at saksbehandlerne ikke har nok ressurser til å følge opp brukernes behov. Selv om IKT-systemer er tidsbesparende hjelper ikke det når stillinger og ressurser fjernes.

I sosialtjenesten NAV er det en konflikt mellom store brukerporteføljer og rådgivende idealer. Enkle og raske vurderinger gjør det mulig å betjene hele brukerporteføljen. Online-kommunikasjon er produktivt, også fordi det reduserer initiativer for partiskhet, men utfordrer brukernes behov for ansikt-til-ansikt kommunikasjon. Med unntak av noen tilfeller der brukere ønsker å opprettholde anonymitet, og er fornøyd dersom de får det de har krav på av hjelp og stønad. For de mest sårbare brukerne betyr digitalisering mindre oppfølging, og det sosiale arbeidet kan risikere å bli pulverisert. Dette vil igjen true sosionom-profesjonen, og vilkåret om sosialt arbeid som innebærer ansikt-til-ansikt møter med brukerne. Samtidig vil inntoget av andre profesjoner i sosialtjenesten kunne endre betydningen av hva sosialt arbeid i sosialtjenesten faktisk betyr. For langtidsmottakerne av økonomisk sosialhjelp er det viktig å opprettholde ansikt-til-ansikt møter, mens for kortidsmottakere av økonomisk sosialhjelp vil det være fint å ha mulighet til å anonymiseres. Saksbehandlerne er presset på tid og ressurser, digitalisering kan avlaste arbeidsmengden, samtidig som dette kan føre til at skjønnsrommet forsvinner slik jeg har illustrert.

Brukerne er i stor grad langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, og har alle forskjellig bakgrunn. For å finne ut av hvordan brukerne møtes på NAV har det vært viktig å finne ut av hvordan NAV-kontoret fremstår for brukerne. Jeg finner i analysen at det fysiske NAV-kontoret i stor grad brukes av ikke-digitale brukere som ikke har tilgang til, eller kunnskap om, å bruke digitale løsninger. NAV-kontorene er i stor grad utilgjengelige for brukerne, fordi de sjelden opplever å få løst sine problemer når de spontant oppsøker kontoret. Dette er i tråd med kanalstrategien og Digisos-prosjektets målsettinger om å redusere spontane møter. Det fremkommer også fra saksbehandlerne side at publikumsmottaket ikke er et hyggelig sted å sette seg ned å vente som forklares med sikkerhetsmessige årsaker, men kan også forankres i visjonen til digitaliseringsprosessen med å hindre spontane møter på NAV-kontorene. En oppsummering av analysen viser, til tross for at NAV-kontorene er avgrenset og ansatte

skjermet fra brukerne, at saksbehandlerne og brukerne på NAV-kontorene i sosialtjenesten utarbeider strategier for å møtes på plattformer de mest sårbare brukerne mestrer.



## 6 Cyborg Bureaucracy

Jeg ønsker i dette prosjektet å se på hvordan digitalisering av velferdstjenester påvirker sosialtjenesten i NAV, sosialtjenesten i NAV sine ansatte og brukere av sosiale tjenester i NAV. På mange måter kan feltet jeg har undersøkt beskrives som et Cyborg (Haraway 1991), fordi digitaliseringsprosjektet i sosialtjenesten i NAV har ført til en integrering av menneskelige og teknologiske elementer. Spørsmålet er da om sosialtjenesten i NAV beveger seg fra å være det Lipsky (2010) definerer som et tradisjonelt bakkebyråkrati, til et cyborg bureaucracy eller skjermbyråkrati.

### 6.1 Politiske målsettinger og praksis

Min analyse viser at flere av brukerne synes det er vanskelig å få tak i sin saksbehandler. For det første føler de at saksbehandler ikke er tilgjengelig, for det andre har liten tid til å møte dem ansikt-til-ansikt og for det tredje ta seg tid til å snakke med dem dersom de trenger det. I analysen fant jeg at det har blitt et større rom mellom bruker og ansatt etter implementeringen av digitale sosiale tjenester. Brukerne blir i stor grad henvist til selvbetjeningsløsninger og Ditt NAV når de oppsøker NAV-kontorene spontant. Når det gjelder planlagte brukermøter fant jeg i analysen at saksbehandlerne ikke har tid eller kapasitet til å opprettholde målet om planlagte brukermøter. Brukerne er i stor grad overlatt til seg selv. Meningen bak digitaliseringsprosessene i offentlig sektor var ikke å erstatte ansikt-til-ansikt møter, men erstatte spontan samhandling. I den grad dette er mulig, viser min analyse at NAV-kontorene i stor grad har klart dette. Funn fra min analyse viser likevel at NAV-kontorene ikke klarer å følge opp brukerne slik med planlagte møter. Målet om å frigjøre tid ved å implementere digitale løsninger i sosialtjenesten fungerer ikke i praksis. Saksbehandlerne jeg har intervjuet sier at deres arbeidsdag er preget av høyt arbeidspres og store saksbelastninger. Dette er noe som kan hindre fleksible og gode løsninger for brukerne.

Kanalstrategien til NAV og Digisos-prosjektet skulle sørge for at all informasjon og dokumentasjon om brukerne samles inn kun en gang. På denne måten skulle brukerne slippe å gi samme informasjon og levere samme dokumentasjon til flere offentlige forvaltningsorganisasjoner. Mine funn fra intervjuene med brukerne indikerer at tjenestene

ikke er helhetlige og brukervennlige slik målsettingen ønsket. Brukerne jeg har intervjuet sier at de ofte må levere samme dokumentasjon flere ganger, og må forklare situasjonen sin hver gang de får tildelt en ny saksbehandler. Visjonene og målsettingene i de statlige strategidokumentene jeg har undersøkt ønsker at NAV skal fremstå som en offentlig tjenesteforvaltning. Dette innebærer at all informasjon om en bruker og dokumentasjon fra en bruker kun samles inn en gang, av et forvaltningsorgan. Jeg fant i min analyse at dette ikke fungerer i praksis. Brukerne jeg har intervjuet erfarer at de ofte, og særlig når de får en ny saksbehandler, må starte på nytt ved å gi samme informasjon og levere samme dokumentasjon på nytt. Funnene fra analysen viser at det er en intern inndeling mellom statlige og kommunale tjenester. Det er lite samarbeid på tvers av det som tidligere var tre forskjellige etater, som i utgangspunktet skal være et helhetlig NAV.

Et av formålene til NAV-reformen var å skape en samlet førstelinjetjeneste med integrerte tjenester til sårbare innbyggere (Andreassen & Aars 2015; Christensen, Filmreite & Læg Reid 2013; Fossetøl, Breit, Andreassen & Klemsdal 2015). Et annet formål var at NAV-reformen skulle redusere administrative hindringer for å sikre individuelt tilpassede tjenester til brukerne (Hansen et.al. 2018). Visjon og målsetting om å redusere administrative hindringer og tidsbesparing for helhetlig oppfølging samsvarer ikke i praksis (Svensson 2015; Øvrelid 2018). Funn fra min analyse bekrefter funnene til Svensson og Øvrelid. De statlige strategidokumentenes visjoner og målsettinger har nådd målet om å redusere spontan samhandling, men klarer ikke å gjennomføre planlagte brukermøter og redusere administrative hindringer innad i NAV. Bay et al. (2015) fant i sin studie at det fremdeles eksisterer en intern inndeling mellom statlige og kommunale tjenester. Dette var noe jeg også fant i min analyse. Mine funn bekrefter også Lipsky (2010: 17) sine argumenter om at forholdet mellom ulike nivåer i en organisasjon kan være i konflikt med hverandre, fremfor å være gjensidig responsivt og støttende.

Røhnebæk (2014) sine kvalitative studier som ser på kanalstrategien til et NAV-kontor, fant på den ene siden at det kan oppstå spenninger i skjæringsfeltet mellom brukerrettede tjenester preget av fleksibilitet. På den andre siden økt digitalisering, som kan medføre økende grad av standardisering. Informantene Røhnebæk (2014) har intervjuet opplevde en arbeidshverdag preget av tidsknapphet og høyt arbeidspress, som førte til at de ikke klarte å gi brukerne den hjelp de var i behov av. Øvrelid (2018) fant i sin studie, i likhet med Røhnebæk (2014), at det oppstår utfordringer i forhold til ressursmangel, særlig i de tyngste brukergruppene. Flere av

informantene til Øvrelid (2018) sa tydelig at for å gjøre brukerne selvstendige og selvhjulpne, krever dette tett oppfølging og nærkontakt. I min analyse fant jeg samme tendenser som det Røhnebæk (2014) og Øvrelid (2018) gjør i sine studier. I praksis virker ikke tjenestene helhetlige og brukervennlige for brukerne. Dette går imot visjoner og målsettinger ved digitaliseringsprosessene i de statlige strategidokumentene jeg har analysert.

### **6.1.1 Digitale NAV-kontor med lite fleksibilitet**

Flere av saksbehandlerne jeg har intervjuet, særlig de med sosionomfaglig bakgrunn, sa at de begynte i jobben som saksbehandler i sosialtjenesten i NAV med et ønske om å hjelpe enkeltindivider til å få en bedre hverdag. I intervjuene fremhever alle saksbehandlerne at de ønsket å jobbe i sosialtjenesten i NAV, på bakgrunn av muligheten for å utgjøre en forskjell for sårbare brukere. Det fremkommer under intervjuene med saksbehandlerne at til tross for ønske om å hjelpe sårbare brukere, så går store deler av arbeidsdagen deres til papirarbeid og administrativt arbeid. Flere av saksbehandlerne jeg har intervjuet, både med sosionomfaglig og sosiologisk bakgrunn, sier det store arbeidspresset fører til at de bruker arbeidsdagen til å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp fremfor planlagte brukermøter. På bakgrunn av intervjuene med saksbehandlerne fant jeg i min analyse at kanalstrategien til NAV fører til dårligere arbeidsvilkår og mindre fleksibilitet for saksbehandlerne som jobber med de mest sårbare brukerne. Saksbehandlerne har et ønske om å hjelpe sårbare brukere, men tidspress og store arbeidsbelastninger fører til at de ikke har tid og ressurser til oppfølging av sårbare brukere.

Saksbehandlerne og brukerne jeg har intervjuet forteller at de er lite fleksibilitet i kommunikasjonslinjer og tilgjengelighet. Brukerne forteller at de har utfordringer med å komme i kontakt med sin saksbehandler når de først oppsøker NAV-kontoret. I min analyse virker det som om NAV-kontorene skjærer sine ansatte fra brukerne, ved å hindre kontakt når brukerne dukker opp spontant på NAV-kontorene. Dette er i tråd med visjonen og målsettingen bak digitaliseringsprosessene på NAV, som jeg tidligere har redegjort for i analysekapittelet. Saksbehandlerne jeg har intervjuet opplever likevel at digitaliseringsstrategiene kan bidra til å hindre fleksibilitet og gode løsninger, som motstrider visjonen og målsettingen som står bak økende bruk av digitale løsninger i NAV. Det kommer frem i analysen at de mest sårbare brukerne får best utbytte av oppfølging når sosialtjenesten

og saksbehandlerne kan møte brukeren den dag brukeren faktisk møter opp på NAV. Alle saksbehandlerne jeg har intervjuet sier at de syns NAV-systemet er veldig firkantet og byråkratisk. I noen tilfeller mener flere av saksbehandlerinformantene at det ville skapt bedre samarbeid dersom saksbehandler faktisk blir tilkalt, slik at en sårbar bruker får snakket med sin saksbehandler der og da, og kan få svar på eventuelle spørsmål. Flere av brukerne jeg har intervjuet sier at sosialtjenesten i NAV fremstår som et svært firkantet system, som ikke klarer å møte en brukers behov dersom den mellommenneskelige kontakten med saksbehandler mangler.

Lipsky (2010) skriver at de som velger å jobbe med offentlige tjenester ofte ønsker disse jobbene, fordi det er meningsfullt å jobbe med å hjelpe andre mennesker. Til tross for ønske om å hjelpe andre mennesker, blir bakkebyråkraten ofte overbelastet med papirarbeid. Dette fører til mindre tid med brukerne, selv om brukerne ofte befinner seg i komplekse situasjoner som krever mellommenneskelig respons (Lipsky 2010). Brukerne er avhengig av systemet, men er maktesløse i møte med systemet. Brukerne avhenger av bakkebyråkraten sin tid og ressurser til å møte dem. Lipsky (2010) hevder at en bruker mest sannsynlig er mer mottakelig for hjelp den dagen brukeren faktisk oppsøker systemet. Dette ser jeg i min analyse. Intervjuene jeg har gjennomført med saksbehandlere og brukere bekrefter at saksbehandler faktisk er i best posisjon for å gripe inn, med suksess, dersom de møter brukeren den dagen brukeren møter opp på NAV. Med økende standardisering kan bakkebyråkraten risikere å overse og oppdage unike forhold som krever fleksibel respons (Lipsky 2010).

## **6.2 Sikrer digitalt skjønn likebehandling?**

Til tross for at det eksisterer administrative føringer i sosialtjenesten, opplever saksbehandlerinformantene at de har et relativt fritt spillerom til å utøve skjønn i sitt arbeid. Saksbehandlerinformantene opplever på den ene siden at økende digitalisering av sosialtjenesten bidrar til at skjønnrommet innskrenkes. På den andre siden opplever de at sakene i større grad sikres likebehandling. Det problematiske er at det sosialfaglige aspektet i jobben, er basert på at saksbehandlerne kan bruke skjønn i sine vurderinger og beslutninger. Skjønn sikrer på mange måter det sosialfaglige. Samtidig viser min analyse at skjønnsmessige vurderinger *kan* føre til forskjellsbehandling mellom brukerne, ved at noen brukere får bedre

oppfølging enn andre. Standardisering, gjennom digitalisering av tjenester, kan på mange måter sikre større grad av likebehandling, men en konsekvens av dette er at noen brukere med større hjelpebehov ikke får den oppfølgingen de trenger. Dette har jeg illustrert i min analyse. Saksbehandlerinformantene er ofte presset på tid med store arbeidsbelastninger. I intervjuene med saksbehandlerne fremkommer det at flere saksbehandlere velger å fokusere på de brukerne de anser som snille brukere. Videre fremkommer det at saksbehandlerne lettere klarer å sette seg inn i en brukers situasjon når de er mer personlig i møte med brukeren. I disse tilfellene behandler saksbehandlerne brukerne som noe mer utover å bare være en bruker av velferdssystemet.

Min analyse viser at økende digitalisering i sosialtjenesten fører til at skjønnsvurderinger minsker betraktelig. Mye av saksbehandlingen av saker blir automatisert, særlig i de sakene hvor brukerne kun bruker digital søknad. Saksbehandlerinformantene med fagbakgrunn i sosialt arbeid er bekymret for at økende digitalisering vil redusere den mellommenneskelige kontakten med brukerne. De fleste brukerne jeg har intervjuet uttrykker at de også er bekymret for at den mellommenneskelige kontakten skal forsvinne. Imidlertid er det noen brukere som opplever fordeler av å forbli anonyme. Funnene fra analysen viser at flere av brukernes personlige egenskaper ikke er synlig når all kommunikasjon foregår gjennom IKT-systemer. For saksbehandlerne jeg har intervjuet betyr dette at det er vanskelig å forme personlige meninger om brukeren. På den andre siden er det lettere å sette en bruker i en administrativ kategori. Kanalstrategien i sosialtjenesten i NAV forenkler brukeren og skjuler brukerens fysiske egenskaper, kroppsspråk og annen relevant informasjon. I analysen min finner jeg at det er konflikt mellom store brukerporteføljer og rådgivende idealer om helhetlig oppfølging av brukere i sosialtjenesten i NAV. Digitale løsninger kan skape enkle og raske vurderinger som gjør det mulig å håndtere hele brukerporteføljen, fordi det er mindre grad av spontane møter. Dette er produktivt, og kan redusere saksbehandlernes muligheter for partiskhet. Samtidig utfordrer dette mange brukeres behov for ansikt-til-ansikt kommunikasjon.

Bakkebyråkratene står ofte fritt til å utøve betydelig skjønn. Samtidig kan politiske eliter og administrativt ansatte påvirke handlingsrommet i retning av standardiserte løsninger fremfor skjønnsmessig utøvelse. Lipsky (2010) skriver at skjønnsmessige vurderinger avgjør tilgang til offentlige tjenester, og kan dermed ha stor innvirkning på en brukers sak. Lipsky (2010) argumenterer for at det er viktig for bakkebyråkratene å bruke skjønn i sitt arbeid, fordi det

kan være problematisk å behandle alle brukerne likt. Alle brukere er forskjellige, og likebehandling kan derfor skape åpenbare ujevnheter. Lipsky (2010: 60) skriver at fordeling av tjenester kan sees som en del av prosessen med å konstruere en brukerprofil, og bakkebyråkratiene skiller ofte mellom brukerne ved å prioritere etter brukerens behov der brukerne tilordnes ulike behandlingsprioriteter. Dette kan også være et svar på bakkebyråkratens preferanser for noen brukere over andre. Noen brukere fremkaller sympati og noen fiendskap (Lipsky 2010: 108). På bakgrunn av dette problematiserer Lipsky (2010) bakkebyråkratens makt til å avgjøre prioriteten og ressurser i en brukers henvendelse. For noen brukere skaper personlig involvering fra saksbehandlerne side, fordeler, fordi saksbehandlerne ser brukerne som noe mer enn deres brukerstatus. Dette illustreres tydelig i min analyse. For andre brukere kan dette forsterke forenklinger og klassifisering av brukerne (Maynard-Moody & Musheno 2003; Zacka 2017; Harrits 2018).

Lipsky (2010) argumenterer for at brukerne ofte har en tendens til å oppleve deres behov som individuelle problemer, og skaper dermed et sett av forventninger til behandling fra bakkebyråkratens side. I min analyse ser jeg lignende tendenser. Brukerinformantene opplever ofte sin situasjon som unik, og synes det er frustrerende at tilgjengeligheten til deres saksbehandlere er redusert. Økt digitalisering av sosiale tjenester kan skape mindre grad av kategorisering og potensiell partiskhet, og dermed føre til likere behandling av brukernes saker. For Busch og Henriksen (2018) er dette en endring fra individualisering til likebehandling. Mine funn antyder at digitalt skjønn reduserer ordinær skjønnsutøvelse ved mindre ansikt-til-ansikt møter. På den andre siden sikrer dette likere behandling av brukernes saker. Samtidig trues profesjonelle og relasjonelle verdier ved at kontakten med brukerne i større grad foregår gjennom datamaskiner. Bovens og Zouridis (2002) argumenterer for at økt teknologi skaper standardisering fordi systemet vil ta flere avgjørelser i fremtiden. Dette vil stå i motsetning til skjønsmessige vurderinger (Buffat 2015).

De offentlige velferdstilbudene er ofte preget av stramme rammebetingelser og standardiseringer, som minsker handlingsfriheten til ansatte (Grimsmo & Hilsen 2000; Østerud, Engelstad & Selle 2003). Disse rammebetingelse kan komme i konflikt med det sosialarbeidernes etiske forpliktelser og profesjonelle forutsetninger, der det handler om å se det enkelte individet og gjøre skjønsmessige vurderinger (Hutchinson et.al. 2012). Økt bruk av IKT-verktøy kan hindre og fjerne muligheten for bias, fordi digitalt skjønn vil kunne forsterke etiske og demokratiske verdier (Busch & Henriksen 2018). IKT skaper på den ene

siden standardisering, men kan også sikre større grad av likebehandling av brukerne. Min analyse viser at dette kan føre til at individuelle vurderinger, som kan være viktig i spesifikke saker, forsvinner. Lipsky (2010) er bekymret for dette, og mener kjernearbeidet til bakkebyråkratene ligger i individuelle vurderinger og utøvelse av skjønn i ansikt-til-ansikt møter med brukerne. Lipsky erkjenner ikke i like stor grad dilemmaene dette medfører, og at likebehandling gjennom reduksjon av ansikt-til-ansikt møter kan være en god ting.

Kategorisering og potensiell partiskhet blir vanskeligere å praktisere ved økende bruk av IKT-verktøyer. Når brukerne tar i bruk digitale selvbetjeningsløsninger vil det kunne føre til at sakene får lik behandling. Mine funn i analysen antyder likevel at saksbehandlerne som har sosionomfaglig bakgrunn er svært bekymret for at aspekter ved det Lipsky (2010) beskriver som kjernearbeidet til bakkebyråkrater skal forsvinne.

Visjoner og målsettinger i de statlige strategidokumentene jeg har undersøkt ønsker økt fleksibilitet. Jeg fant i min analyse at datasystemene legger opp til økt standardisering. Dette sikrer at brukerne får lik behandling. Samtidig fører ressursituasjonene til manglende oppfølging av brukerne, som ikke kan forenes med idealet om lik behandling. Gjennom økende bruk av NAVs kontaktsenter og selvbetjeningsløsninger vil systemene på mange måter frata saksbehandlerne jeg har intervjuet, muligheten til og selv prioritere sine saker, i likhet med hva Røhnebæk fant i sin studie (2014). Røhnebæk (2014) fant at datasystemene i NAV er svært rigide og legger store føringer på hvordan veilederne løser sine oppgaver. Informantene til Røhnebæk (2014) sa at de ønsket mer rom og mulighet til å jobbe med individuelle og skjønnsmessige vurderinger. Digitalisering og datasystemet får skylden for de utfordringer som oppstår. Dette kan også handle om stort arbeidspress, og at løsninger får et kvantitativt preg fremfor et kvalitativt preg. Intervjuene fra saksbehandlerne og brukerne jeg har gjort, antyder at manglende ressurser, tid og tilgjengelighet er de største utfordringene i deres arbeidshverdag. Dette fremmer standardiserte løsninger fremfor individuelle vurderinger basert på skjønn.

### **6.2.1 Kontroll og verdighet**

I min analyse fant jeg at de fleste brukerne er ufrivillige brukere av sosiale tjenester. Mine funn antyder at brukerne er prisgitt sin saksbehandlers tid og tilgjengelighet. Brukerne blir dermed styrt av saksbehandler i denne samhandlingsprosessen. Jeg fant at saksbehandlerne

ofte ikke reflekterer særlig over maktforholdet som oppstår mellom bruker og saksbehandler, og avskriver dilemmaet med å skille mellom sine brukere og snille brukere. Ofte resulterer dette i at de snille brukerne får bedre og helhetlig oppfølging, siden saksbehandlerne baserer sine vurderinger i stor grad på skjønn. I analysen er det tydelig at saksbehandlerinformantene synes det er vanskelig å skille profesjonell og personlig tilnærming. Dette samsvarer ikke med brukernes rett til likebehandling. På bakgrunn av funn i analysen er det derfor klare fordeler med digitalisering og mindre ansikt-til-ansikt møter. Digitalisering sikrer at saksbehandlerne ikke blir personlig involvert i en sak, og heller ikke har muligheten til å skille mellom sinte og snille brukere. Gjennom en digital søknad vil alle brukere være uten personlige egenskaper. Det vil være vanskelig å kategorisere brukerne uten å kjenne til personlige egenskaper.

Til tross for at det er klare fordeler når sosialtjenesten blir digitalisert, fant jeg i analysen at komplekse individuelle saker vil risikere manglende involvering fra saksbehandlerne. Dette kan føre til dårligere løsninger på sikt. Politiske målsettinger og visjoner med både NAV-reformen og kanalstrategien om å få flere brukere ut i lønnet arbeid, står i motsetning til manglende ansikt-til-ansikt møter. Når saksbehandlerne ikke kjenner til brukernes komplekse saker, og heller ikke har mulighet til å bruke tid på å bli kjent med brukeren, vil det kunne føre til dårligere løsninger. Bruker vil risikere og ikke få den oppfølgingen de trenger for å kunne komme ut i aktivitet, arbeid eller over på varige trygdeytelser. Ikke-digitale brukere skaper utfordringer, samtidig som det utfordrer idealet om likebehandling. Ikke-digitale brukere har ikke anledning til å benytte selvbetjeningsløsninger. Dette kan føre til at det blir forskjellige tilnæringsmåter på brukerne som kommuniserer digitalt med NAV og brukerne som ikke har forutsetninger til å ta i bruk digitale selvbetjeningsløsninger. Digitalisering av sosialtjenesten kan derfor i en viss grad bidra til å redusere forskjellsbehandling i vurderinger basert på personlige elementer. Samtidig viser min analyse at dette kan bli svært vanskelig å oppnå, fordi det er mange brukere som ikke har forutsetninger for å bruke digitale selvbetjeningsløsninger. Denne brukergruppen vil eksponeres for saksbehandlerne i sosialtjenesten i NAV i langt større grad enn brukerne som kun benytter digitale selvbetjeningsløsninger når de er i dialog eller skal søke om tjenester fra NAV.

Brukerne jeg har intervjuet som ikke bruker digitale selvbetjeningsløsninger er svært opptatt av å vise sitt ansikt til sosialtjenesten i NAV, gjerne til sin egen saksbehandler. Blant annet for å forklare sin situasjon, og vise at de er verdige mottakere av økonomisk sosialhjelp. Brukerne av sosiale tjenester er forskjellige, det viser intervjuene med både saksbehandlerne og



brukerne. Min analyse viser at sosialtjenesten i NAV har stor makt i å definere brukernes behov for oppfølging. Særlig i forbindelse med prosessen der brukere blir avklart og fordelt i forskjellige avdelinger. Intervjuene med brukerne og saksbehandlerne viser at brukerne har liten medvirkning i prosessen med inndeling i forskjellige avdelinger.

Bakkebyråkratene har en form for kontroll over brukerne (Lipsky 2010). Derfor kan generelt sinne rettet mot bakkebyråkratene forklares som en respons fra brukerne, på bakgrunn av de depersonaliserende aspektene en bruker opplever når de må søke om offentlige tjenester (Lipsky 2010). Dette kan bidra til å forklare hvorfor noen brukere oppfattes sinte av saksbehandlerne, som jeg har intervjuet. Lipsky (2010) argumenterer for at tilværelsen som velferdsmottaker kan oppleves som stigmatisk. Dette har flere problematiske sider. Blant annet fordi bakkebyråkratene behandler brukerne forskjellig etter skjønn. For å motarbeide disse problematiske aspektene, kan bakkebyråkratene for eksempel utelukke personlige elementer fra vurderingsgrunnlaget, gjennom samtaleformater som ikke baserer seg på personlig involvering. Dermed kan en sikre at beslutningene ikke blir tatt på grunnlag av mellommenneskelige interaksjoner. Dette kan imidlertid være problematisk, fordi bakkebyråkratenes jobber i stor grad baserer seg på individuelle og skjønnsmessige vurderinger (Lipsky 2010).

Hall (2011) argumenterer for at brukernes behov og problemer kan ansees som en sosial konstruksjon. Bakkebyråkratene spiller en viktig rolle i å definere brukernes problemer og hvordan dette skal løses (Kwan & Reupert 2018: 258). Dette forstyrrer samhandlingen mellom bakkebyråkrat og bruker, fordi bakkebyråkraten er i posisjon til å vurdere brukere som verdige eller uverdige tjenester (Lipsky 2010). Disse argumentene kan i stor grad kobles til funn i min analyse, fordi formell og uformell kategorisering former en saksbehandlers syn på hva som vil være en verdig eller uverdig sosialhjelpsmottaker. Järvinen og Mik-Meyer (2003) har sett på hvordan organisering av velferdstjenester på virker møtet mellom ansatte og brukere. Et av deres hovedpoeng, i likhet med funn i min analyse, er at brukernes utfordringer ofte blir forstått og kategorisert slik at de reflekterer systemets organisering og praksis. I tråd med Glaser og Strauss (1964) sin studie av traume-team, finner jeg i intervjuene med saksbehandlerne at de kan tendere mot å arbeide hardere for brukerne som fremstår som snille og favorisere på bakgrunn av moralske prinsipper fremfor tjenestebehovet. Problemet er ikke at det oppstår moralske vurderinger og prioriteringer, men at disse moralske antakelsene dominerer sosiale orienteringer som sannsynligvis vil påvirke

beslutningen de fatter som er gjennomgående i min analyse. Lipsky (2010) skriver at denne type favorisering kan gi tilfredsstillelse ved å hjelpe folk som faktisk tar imot hjelpen bakkebyråkratene kan tilby brukerne.

## 6.2.2 Faglig bakgrunn kombinert med sosialt arbeid

I stor grad fant jeg at sosialt arbeid fortsatt står sterkt i NAV. Dette kan trues av at flere ansatte har ulike fagbakgrunner enn i sosialt arbeid. Intervjuene med saksbehandlerne som er sosionomer viser at denne gruppen i større grad enn sosiologene bekymrer seg over reduksjon i ansikt-til-ansikt møter og standardisering av arbeidsoppgavene. Saksbehandlerne med fagbakgrunn i sosiologi uttrykker lettelse over NAVs kontaktsenter, fordi de slipper mange brukerhenvendelser. Saksbehandlerne av sosionomene bekymrer seg over hvordan dette påvirker de med sårbare brukerne, og at dette kan forverre livssituasjonen deres. Min analyse viser at sosialt arbeid ikke er forenelig med at saksbehandlerne ikke er tilgjengelig for brukerne. Derfor tyder mine funn på at sosialt arbeid ikke vil være forenelig i en digital verden der ansikt-til-ansikt møter forsvinner helt. Det finnes tendenser i min analyse som tilsier at sosialt arbeid er truet når tjenester og samhandling i økende grad digitaliseres. Brukerne jeg har intervjuet er også bekymret over at samhandlingen blir automatisert, og ønsker ikke å samhandle med NAV gjennom digitale verktøy. I tillegg ser jeg i min analyse at fagbakgrunn er en viktig faktor for å opprettholde det sosiale arbeidet i sosialtjenesten i NAV.

Faglig bakgrunn og profesjoner er ofte tenkt å ha lite påvirkning på saksbehandlernes utførelse av arbeidet, fordi i NAV må de fleste starte fra grunnen av (Øvrelid 2018). Samtidig er det lite som tyder på at utdanning har direkte relevans i de konkrete arbeidsoppgavene. Likevel vil ansattes fagbakgrunn legge formende føringer for hva sosialt arbeid handler om, i forhold til tidsbruk og personlig oppfølging versus IKT-fokus (Øvrelid 2018). Dette kan til dels overføres til funnene i min analyse, i forhold til fagbakgrunn hos mine informanter. Jeg ser i analysen min at ansattes fagbakgrunn former tilnærming til hvordan de jobber med brukerne. I likhet med Øvrelid (2018) ser jeg at faglig bakgrunn er en svært viktig faktor i utøvelsen av oppfølging av sårbare brukere. Flere av respondentene til Øvrelid (2018), i studien om profesjonsidentitetens vilkår i sosialt arbeid, enes om at IKT-arbeidet går på bekostning av direkte brukerkontakt, fordi IKT-systemene styrer kontakten. Dette samsvarer

med min analyse. Økende fokus på selvbetjeningsløsninger kan derfor avvike fra Øvreid (2018) sin definisjon av sosialt arbeid i NAV fant jeg i min analyse.

Sosial praksis består av brukerne, sosialarbeiderne (Skjefstad 2013), og ifølge Payne (2005), konteksten. Utøvelse av praksis påvirkes gjensidig av brukerne og sosialt arbeid, samtidig som konteksten og omgivelsene påvirker dette forholdet (Skjefstad 2013). NAV vil derfor være en del av konteksten hvor det sosiale arbeidet utføres. Skjefstad (2013) argumenterer for at sosialt arbeid er dynamisk fordi det utvikler seg i takt med samfunnet. Skjefstad (2013) påpeker at mer fokus på byråkratiske rutiner hindrer sosialfaglig arbeid, fordi sosialarbeiderne mister nærhet til brukerne. Videre fant Skjefstad (2013) at det er et visst rom for sosialt arbeid med brukerne som trenger tett og individuell oppfølging, selv om sosialarbeidernes hverdag i stor grad er preget av byråkratiske rutiner som er det mest fremtredende. Min analyse antyder derfor at det vil derfor være viktig for sosialtjenesten i NAV å sikre at IKT-verktøyene kun forblir et tilskudd til å sikre opprettholdelsen av sosialt arbeid. Hvis ikke kan dette i størst grad gå utover de mest sårbare brukerne, fordi de er avhengig av rammebetingelse i sosialt arbeid.

På bakgrunn av at ulike fagbakgrunner jobber i sosialtjenesten, vil dette også kunne være med å utforme hva sosialt arbeid faktisk vil være i en digitalisert sosialtjeneste. Mine funn i analysen antyder at fagbakgrunn, i tillegg til digitalisering, skaper fare for å redusere det sosiale arbeidet som sosialtjenesten i NAV lenge har vært preget av. Intervjuene med saksbehandlerne viser at særlig sosionomene lager egne strategier for å møte brukerne på de plattformene brukerne mestrer, mens sosiologene i større grad setter pris på større avstand mellom dem og brukerne.

### **6.3 Ekskluderingsmekanismer**

Min analyse viser at mange brukere av sosiale tjenester i NAV ikke har digitale kunnskaper, og derfor ikke benytter selvbetjeningsløsninger på Ditt NAV. Denne brukergruppen er blant de mest sårbare, og ofte er det disse brukerne som jevnlig oppsøker de lokale NAV-kontorene. De mest sårbare brukerne får ikke umiddelbar oppfølging, eller møte med sin saksbehandler, når de møter opp på NAV-kontoret uten avtale. Sårbare brukere opplever på den ene siden manglende respons på sine spontane henvendelser. På den andre siden legges

det mer ressurser fra NAV-kontorene til å bistå de mest sårbare brukerne, på bakgrunn av deres manglende digitale ferdigheter. Blant annet får denne brukergruppen mer oppfølging, enn den brukergruppen som bare bruker digitale selvbetjeningsløsninger i deres kontakt med NAV. Brukergruppen som ikke besitter digitale ferdigheter, kan på mange måter fremstilles som en marginalisert og ekskludert gruppe i storsamfunnet. Funn i min analyse viser derimot at det faktisk er denne gruppen som i størst grad får vurdert sine saker etter skjønn og individuelle beslutninger. Denne gruppen påvirkes negativt av kanalstrategien til NAV, men min analyse viser at denne gruppen brukere blir møtt på plattformer de kan mestre. Denne gruppen er også den gruppen det blir brukt mest ressurser på, siden saksbehandlerne fokuserer mest på dem i sitt arbeid. Min analyse viser at det er vanskelig for brukerne å komme i kontakt med sine saksbehandlere. På den andre siden strekker saksbehandlerne, i størst grad med fagbakgrunn i sosialt arbeid, seg langt for å finne uformelle løsninger for å møte denne brukergruppen utenfor systemet.

Min analyse viser at både ansatte og brukere kan skape responderende strategier ved økende digitalisering av sosiale tjenester. Disse strategiene kan hjelpe saksbehandlerne med å håndtere nye krav som skapes ved økt digitalisering. Brukerne skaper også nye strategier ved digitalisering, fordi deres saker ikke blir vurdert på samme skjønnsmessige måte som tidligere. I min analyse fremkommer det ikke at dette nødvendigvis er bevisste og eksplisitte strategier, men mekanismer for hvordan brukere og saksbehandlere håndterer sin hverdag med økende bruk av digitale verktøy. Hos Lipsky (2010: 82) har disse håndteringsmekanismene vært sentrale i konseptualiseringen av bakkebyråkratier, og hvordan bakkebyråkrater håndterer grensesnittet mellom begrensede ressurser og innbyggernes behov.

NAV står i front av organisasjoner som innfører og implementerer IKT. Til tross for økende IKT i moderne velferdsstater er det lite studier på hvordan dette påvirker offentlig sektor skriver Hansen, Lundberg og Syltevik (2018). Lipsky's klassiske teori om bakkebyråkratier har vært referansepunktet for forskning på servicebaserte velferdsstater og relasjoner mellom bakkebyråkratiene og innbyggerne i flere tiår (Hansen et.al. 2018). Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) fant at for individer med lese- og skrivevansker kan ny teknologi være et hinder fremfor til hjelp. Deres studier viser at brukere ofte benytter IKT i kombinasjon med tradisjonelle kontakt kanaler (Hansen et.al. 2018: 84). For superbrukere kan IKT løsninger være en lettere måte å tilnærme seg organisasjonen, og noen brukere foretrekker denne kontaktformen. Dette er i tråd med hva jeg fant i min analyse. For de brukerne som har

digitale ferdigheter oppleves det som en fordel å kunne forbli anonyme ved å bruke digitale verktøy. Dette finner også Fang et.al. (2018) i sin studie om online-rådgivningstjenester. For brukerne som ikke behersker digitale verktøy, og særlig de med manglende norskkunnskaper, er en digital sosialtjeneste et stort hinder fremfor et hjelpemiddel. Denne sårbare brukergruppen har et stort hjelpebehov som ikke kan flyttes til digitale selvbetjeningsløsninger viser min analyse.

Digitaliseringsreformer, særlig i form av selvbetjeningsløsninger, kan føre til nye former for ekskluderingsmekanismer (Schou & Pors 2018). Dette på bakgrunn av at noen innbyggere verken har tilgang til digitale plattformer eller kompetanse til å ta imot selvbetjeningsløsninger. Schou og Pors (2018) argumenterer i sin studie for at digitaliserte velferdstjenester opprettholder eksisterende ekskluderingsmekanismer, og forsterker disse ved å produsere nye former for digital ekskludering. Schou og Pors (2018: 472) bemerker i sin studie at innbyggere som manglet kunnskap eller teknologi var den vanskeligste gruppen å jobbe med for bakkebyråkratene. I stor grad vil jeg si at dette gjør seg gjeldende i mine funn. Saksbehandlerne blant informantene bemerker at denne gruppen er den mest tidkrevende gruppen som krever mest ressurser. Schou og Pors (2018) argumenterer for at digitalisering av velferdstjenester fører til at allerede ekskluderte grupper i populasjonen blir enda mer ekskludert. På mange måter stemmer disse argumentene med mine funn i analysen, fordi brukerne som ikke besitter digital kunnskap blir utestengt fra mange digitale plattformer i NAV-systemet. Samtidig som mine funn viser at det faktisk er denne gruppen som blir best ivaretatt i en økende digitalisert sosialtjeneste i NAV. Denne gruppen får fortsatt basert sine saker på skjønn og individuelle vurderinger, og krever flest ressurser fra saksbehandlerne som jeg tidligere har diskutert i dette delkapittelet.

## **6.4 Er sosialtjenesten i NAV et skjermbyråkrati?**

I intervjuene med saksbehandlerne fremkommer det at deres arbeidshverdag i stor grad baserer seg på individuelle skjønsmessige vurderinger. Dette i tråd med organisasjonens rammer og rutiner for håndtering av henvendelser fra brukerne. I min analyse fant jeg at det ikke finnes typiske sosialhjelpsmottakere. Funn fra analysen viser at mer ressurssterke mennesker kun blir værende på økonomisk sosialhjelp for en kort periode, mens sårbare

mennesker blir værende på økonomisk sosialhjelp over lengre perioder. De brukerne som blir værende på økonomisk sosialhjelp er ofte de brukerne som har dårlige språkkunnskaper, psykiske lidelser og utfordringer med rus. Det kommer frem i intervjuene jeg har gjort, med både saksbehandlere og brukere, at det er flere brukere som mangler digitale ferdigheter. Dette gjør det vanskelig å bruke digitale selvbetjeningsløsninger, men også å bli selvhjulpne i det ordinære arbeidslivet, fordi de mangler grunnleggende digitale ferdigheter.

Min analyse viser at saksbehandlerne har tendenser til å tilpasse seg brukernes behov, ved at ikke-digitale brukere blir møtt på den plattformen de mestrer. Funn i analysen antyder at tid og ressurser er en viktig faktor for saksbehandlerens mulighet til å skape relasjon til brukerne, samt jobbe sosialfaglig. Intervjuene jeg har gjennomført med brukere og saksbehandlerne viser at sosialtjenesten i NAV preges av både manglende tid og ressurser, som fører til at noen brukere får mer bistand og oppfølging enn andre. Flere brukere jeg har intervjuet uttrykker bekymring over økende standardisering, og er engstelige for at skjønnsmessige vurderinger vil bli redusert. Samtidig fant jeg i intervjuene med digitale brukere at de i liten grad bekymrer seg for fraværet av skjønnsmessige vurderinger. Denne brukergruppen vektlegger i større grad mulighetene for å forbli anonyme og slippe skammen ved å oppsøke NAV-kontorene personlig. Min analyse viser at både saksbehandlere og brukere påvirkes av økende digitalisering. På den andre siden finner saksbehandlerne forskjellige strategier for å ivareta sosialt arbeid og ansikt-til-ansikt møter med sårbare brukere, som ofte krever flere ressurser enn digitale brukere. Jeg fant i min analyse at sosialtjenesten i NAV sine saksbehandlere fortsatt har et skjønnsrom til å vurdere komplekse saker. Samtidig viser min analyse at flere aspekter ved en brukers sak kan forsvinne, når det er vanskelig for en bruker å oppnå kontakt med NAV og sin saksbehandler.

Järvinen og Mik-Meyer (2003) har sett på hvordan organisering av velferdstjenestene påvirker møtet mellom ansatte og brukere. Et av deres hovedpoeng er at brukernes utfordringer ofte blir forstått og kategorisert slik at de reflekterer systemets organisering og praksis. Individet må ofte tilpasse seg velferdssystemet og ikke omvendt fant Hutchinson et.al. (2012). De offentlige velferdstilbudene er ofte preget av stramme rammebetingelser og standardisering som minsker handlingsfriheten til ansatte (Grimsmo & Hilsen 2000; Østerud, Engelstad & Selle 2003). I stor grad preger ikke dette like mye av hverdagen til saksbehandlere og brukere i sosialtjenesten i NAV som jeg har studert. I min analyse fant jeg at saksbehandlerens arbeidshverdag er preget av standardisering til en viss grad. På den andre

siden tilpasser flere saksbehandlere seg brukerne som ikke har forutsetninger til å ta i bruk NAVs selvbetjeningsløsninger. Grønningsæter (2013) fant i sin studie at brukerne hadde opplevelse av at systemet er for personavhengig, og at folk blir behandlet forskjellig ved at noen får mye hjelp og andre mindre hjelp. Videre fant Grønningsæter (2013) at saksbehandlerne står i et spenningsforhold mellom å ta seg tid til hver enkelt bruker, og på den andre siden fatte konkrete og raske tiltak. Dette samsvarer med funnene mine, fordi den brukergruppen som ikke er digital i større grad får hjelp og bistand fremfor brukerne som er digitale. Dette kan også ha sammenheng med at brukerne som ikke er digitale har et større hjelpebehov.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi har blitt viktig for offentlig sektor og velferdsinstitusjoner i europeiske velferdsstater (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2006; Fountain 2008, 2014; Margetts 1999, 2008). Elektroniske informasjonssystemer i sosialtjenesten skaper utfordringer, fordi det er vanskelig å fange komplekse realiteter (Gillingham 2019). Samtidig som elektroniske informasjonssystemer klarer å samle alle ansatte i dette arbeidsfeltet i samme rammeverk, som kan være en fordel, til tross for at dette kan føre til økende standardisering av behandling av saker i sosialtjenesten i NAV for de brukerne som er digitale. Røhnebæk (2016: 301) fant i sin studie at skjønnsrommet har blitt mer begrenset med økende digitalisering av arbeidsprosesser. Uformell skjønnsutøvelse i det Røhnebæk (2016) kaller skjermbyråkratier, innebærer at bakkebyråkraten bruker teknisk fiksing og triksing. Jorna og Wagenaar (2007) definerer dette som uformelt skjønn. Lipsky (2010) definerer det som en type forhandlinger om de politiske idealene som ligger til grunn for tjenestene. I min studie kan jeg ikke si at funnene samsvarer med det Røhnebæk (2016) fant i sin studie. Sosialtjenesten i NAV, feltet jeg har undersøkt, preges i større grad av å være et bakkebyråkrati med innslag av det som definerer et skjermbyråkrati (se Bovens & Zouridis 2002). Saksbehandlerne som jeg har intervjuet sin hverdag påvirkes og preges av økende digitalisering. Dette gir saksbehandlerne både hjelp og kontroll, men kan føre til både effektivitet og ineffektivitet. Dette samsvarer med Hansen, Lundberg og Syltevik (2018) sine funn. Hansen, Lundberg og Syltevik (2018: 84) skriver at Bovens og Zouridis (2002) sin visjon om «screen» og «system-level» byråkrati ikke samsvarer utviklingen i NAV. Dette viser kompleksiteten og vanskeligheten med å adoptere IKT i velferdsstaten.

## 6.5 Oppsummering

I det foregående har jeg presentert viktige funn fra analysen som har vært gjennomgående i begge intervju situasjonene. Jeg har diskutert disse funnene i lys av teori og tidligere forskning på feltet. I tråd med annen forskning om digitalisering av velferdstjenester, gjør samme tendenser seg gjeldende i dette materialet. Jeg har argumentert for at digitalisering kan sikre likebehandling av brukere. Samtidig er det vanskelig å redusere komplekse saker digitalt, fordi sårbare brukere ofte krever individuelt tilpasset oppfølging. Gjennom flere av intervjuene med saksbehandlerne fremkommer det at digitalisering av arbeidsprosesser fører til større saksbelastninger, samt mindre tid til helhetlig oppfølging av sårbare brukere, og planlagte brukermøter. Saksbehandlerne er blitt mindre tilgjengelige for brukerne, og for brukerne som ikke er digitale er det vanskeligere å oppnå kontakt med NAV. Samtidig finner jeg i analysen at det er gruppen med ikke-digitale brukere, som er den gruppen som får sine saker vurdert etter skjønn, fordi det er denne brukergruppen saksbehandlerne ser mest til.

I min analyse finner jeg at det er forskjeller i politiske målsettinger og praksis på NAV-kontorene. De politiske målsettingene har i stor grad klart å fjerne spontan samhandling og møter, men klarer ikke å erstatte dette med planlagte brukermøter. Til tross for at saksbehandling blir mer rutinepreget og i mindre grad vurdert individuelt etter skjønn, fører nedskjæringer og kutt i stillinger samt større brukerporteføljer til at saksbehandlerne er overbelastet av saksmengder. I tråd med Lipsky's (2010) argumenter og funn, er arbeidshverdagen til saksbehandlerne jeg har intervjuet preget av stor arbeidsbelastning, og de bruker store deler av sin arbeidsdag på administrativt arbeid. Tidsbesparingen som blir høyt verdsatt i de statlige strategidokumentene eksisterer ikke i praksis. Funn fra analysen tyder på at viktige aspekter ved komplekse saker forsvinner, og brukerne får ikke den oppfølgingen de trenger for å komme seg av stønad. Saksbehandlerne er skjermet fra spontane brukermøter. Dette fører til at viktige dimensjoner av en brukers komplekse sak forsvinner, fordi saksbehandlerne ikke har kapasitet til å gjennomføre planlagte ansikt-til-ansikt møter. Likevel finner jeg at saksbehandlerne jeg har intervjuet utvikler strategier for å møte sårbare brukere på plattformer denne brukergruppen mestrer.

I likhet med Lipsky's (2010) analyse av bakkebyråkratenes arbeidsvilkår, viser min analyse at mange av Lipsky's argumenter fortsatt gjør seg gjeldende. Både når det gjelder bakkebyråkratenes tidspress, skjønnsutøvelse og brukernes relasjon til bakkebyråkratier. Når det gjelder sosialt arbeid og ansikt-til-ansikt møter med brukerne, viser min analyse at det er



en reduksjon i antall møter mellom saksbehandlere og brukere. NAV-kontorene og saksbehandlerne er blitt mer og mer avgrenset for brukerne. I takt med økende fokus på kanalstrategien til NAV er flere aspekter ved brukerkontakt lagt til NAVs kontaktsenter og digitale selvbetjeningsløsninger. Brukerne har uansett fortsatt mulighet til å levere søknader og dokumenter i papirformat på sine lokale NAV-kontor, men har mistet mulighet til å bli satt i direkte kontakt med sine saksbehandlere. Som Lipsky (2010) argumenterer, er bakkebyråkратиene fortsatt preget av at bakkebyråkratene har store saksmengder og store brukerporteføljer som gjør det vanskelig å gi alle brukerne lik behandling. I min analyse ser jeg at det er tendenser til at saksbehandlerne prioriterer brukere både etter formelle og uformelle kategorier, samt brukernes mottakelighet for hjelp og intervensjon.

På mange måter bekrefter min analyse at bakkebyråkratenes arbeidsvilkår fortsatt stemmer 40 år senere, med innslag fra digitale verktøy og kommunikasjonsformer. Derfor vil jeg på bakgrunn av mine funn argumentere for at NAV-kontorene fortsatt kan betegnes som det Lipsky (2010) kaller bakkebyråkrati, fordi mange av de samme forutsetningene for arbeidsformer og brukerinteraksjoner fortsatt eksisterer i nåtidens NAV-kontor. Mitt bidrag viser at NAV-kontorene preges av økende grad av digitalisering av arbeidsprosesser og brukerkontakt, men kan ikke betegnes som det Bovens og Zouridis (2002) kaller et skjermbyråkrati. Brukerne har fortsatt anledning til å møte sine saksbehandlere. Både brukere og saksbehandlere utarbeider strategier for å gå rundt de formelle arbeidsbetingelsene og organiseringen på NAV-kontorene. Den største forandringen fra Lipsky's (2010) teori er at bakkebyråkратиene i større grad sysselsetter arbeidsstyrke med annen fagbakgrunn enn i sosialt arbeid. Mine funn i analysen som jeg har diskutert foregående viser at dette kan true tradisjonelle arbeidsvilkår for sosialt arbeid som kan forsterkes av økende digitalisering av sosialtjenesten i NAV.

# 7 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg beskrevet flere prosesser i sosialtjenesten i NAV som påvirkes av digitalisering. I analysen har jeg trukket frem flere ulike elementer som gjør seg gjeldende i digitaliseringsprosjektet Digisos. Mange konkrete elementer blir beskrevet i analysen, samtidig som jeg har pekt ut noen generelle trekk ved digitalisering av sosialtjenesten i NAV. I dette avsluttende kapittelet vil jeg redegjøre for hovedfunn, implikasjoner og forslag til tidligere forskning. I første delkapittel vil jeg gjennomgå funnene i oppgaven og refleksjoner rundt disse, samt implikasjoner og prosjektet som helhet. Avslutningsvis vil jeg belyse interessante muligheter for videre forskning.

## 7.1 Hovedfunn og implikasjoner

For å trekke sammen funnene i oppgaven vil jeg først gå tilbake på det overordnede forskningsspørsmålet, underspørsmålene og hensikten til dette prosjektet. Jeg har undersøkt et overordnet forskningsspørsmål, og tre underspørsmål:

*Hvordan påvirker digitalisering av sosialtjenesten i NAV ansatte og brukere?*

- 1. Hvordan påvirkes og opprettholdes sosialt arbeid i digitaliseringsprosesser, og på hvilken måte inkluderes sosialt arbeid i møte med brukerne i disse prosessene?*
- 2. Hvordan opprettholdes skjønsmessige og individuelle vurderinger i en digital sosialtjeneste?*
- 3. På hvilke måte finnes det forskjeller i utformet politikk på digitaliseringsfeltet og i praksis i førstelinjetjenesten?*

Hovedformålet til dette prosjektet har vært å avdekke opplevelsen i praksis av digitalisering av sosialtjenesten i NAV. Felles for alle informantene, både blant saksbehandlere og brukere, er at de har et forhold til, og blir påvirket av digitaliseringen av sosialtjenesten i NAV.

Gjennom analyse materialet blir det klart at det finnes forskjeller i utformet politikk, politiske målsettinger og praksis i førstelinjetjenesten. Som jeg har diskutert i kapittel 6, eksisterer det i stor grad en intern inndeling mellom statlige og kommunale styringslinjer. Dette fører til at NAV fremstår som uoversiktlig og lite helhetlig for brukerne jeg har intervjuet. Knyttet til sosialfaglig arbeid og skjønsmessige vurderinger er det skjedd en reduksjon, der NAV-

kontorene er blitt avgrenset for brukerne. Dette gjelder i størst grad brukere som faktisk bruker digitale verktøy fremfor ikke-digitale brukere. Av andre sentrale funn er det tydelig at tidspress og økende krav fører til at saksbehandlerne ikke har kapasitet til å gjennomføre planlagte interaksjonsmøter med brukerne, og at mye av kontakten mellom brukere og saksbehandlere er kanalisert til NAVs kontaktsenter.

Jeg finner i analysen at det ikke er helt samsvar mellom politiske målsettinger og praksis. NAV-kontorene har i stor grad redusert spontane brukermøter. Som jeg har diskutert foregående klarer ikke NAV-kontorene å erstatte dette med planlagte brukermøter. Digitalisering skulle føre til at saksbehandlerne kunne frigjøre ressurser til oppfølging. Det er gjennomgående i min analyse at nye former for arbeidspress og nedskjæringer på NAV-kontorene fører til at tidsbesparingen som ble fremhevet i de statlige strategidokumentene, ikke eksisterer i praksis. Digitalisering har vært en faktor til økende press og manglende tilgjengelighet hos saksbehandlerne jeg har intervjuet. Tendenser i mitt datamateriale viser at det kan oppstå et spenningsforhold mellom tid, og på den andre siden, sosialt arbeid. Sosialtjenesten i NAV preges på den ene siden av standardiserte arbeidsmetoder. På den andre siden har jeg illustrert at saksbehandlerne finner strategier for å sikre møter med de mest sårbare brukerne. På bakgrunn av dette vil jeg si at det fortsatt eksisterer sosialt arbeid i sosialtjenesten, og i stor grad blir skjønnsmessige og individuelle vurderinger ivarettatt i sakene til de mest sårbare brukerne.

Jeg har identifisert mange ulike dimensjoner ved digitalisering av sosialtjenesten i NAV. Betydningen av fagbakgrunn og utarbeidede strategier blant saksbehandlerne for å møte ikke-digitale brukere på plattformer de mestrer, er sentralt og utpekende i analysen. Fagbakgrunn hos saksbehandlerne legger føringer for hvordan saksbehandlerne tilnærmer seg sosialt arbeid i sosialtjenesten i NAV, og hvordan saksbehandlerne møter brukerne. Funn fra analysen viser at saksbehandlerne til tross for fagbakgrunn vektlegger å møte sårbare brukere på plattformer de mestrer, og utarbeider samtidig strategier for å gå rundt automatiserte og standardiserte arbeidsprosesser. I analyse materialet finner jeg at sosialt arbeid fortsatt opprettholdes hos NAV, men at det er større fokus på digitale kommunikasjonsplattformer fremfor ansikt-til-ansikt møter. Det eksisterer fortsatt ansikt-til-ansikt møter, men på bakgrunn av saksbehandlernes tid, tilgjengelighet og arbeidsbelastning, er det sjeldent saksbehandlerne opplever at de kan møte en bruker og gi denne brukeren helhetlig oppfølging. Siden andre

fagbakgrunner enn sosialt arbeid gjør sitt inntog i NAV, trues den tradisjonelle definisjonen til sosialt arbeid (Øvreid 2018). Forskjellige arbeidsformer og tilnærminger til brukere fører til at sosialt arbeid kan trues av, blant annet, ansatte med fagbakgrunn i sosiologi som jeg har illustrert.

Digitaliserte velferdstjenester opprettholder på mange måter eksisterende ekskluderingsmekanismer, som blir forsterket gjennom nye former for digital ekskludering. Basert på diskusjonen i kapittel 6 argumenterer jeg for at jeg finner motstridende tendenser i min analyse. Ikke-digitale brukere sørger for at saksbehandlerne opprettholder og bevarer individuelle og skjønnsbaserte vurderinger i sosialtjenesten i NAV. På den andre siden vil denne brukergruppen være i risiko for å bli enda mer stigmatisert. Denne brukergruppen må oppsøke NAV-kontorene for å levere søknader og lignende. For digitale brukere forsvinner både skjønnsmessige og individuelle vurderinger, da denne brukergruppen ikke har ansikt-til-ansikt kontakt med sine saksbehandlere. Denne brukergruppen sikrer likebehandling på bakgrunn av at deres saker blir vurdert på profesjonelle vilkår uten partiskhet. Flere av saksbehandlerne påpeker at denne brukergruppen er enklere å håndtere, fordi de klarer seg i stor grad selv og er selvdrevne. Dette fører til lettere håndtering av digitale brukeres sine saker, og mer rutinepreget behandling av saker og ytelser. De vurderinger som gjøres i de digitale søknadene, er i stor grad mer håndterbare og like å behandle. Dette fører til at arbeidet er lettere og raskere å utføre. Dermed sitter saksbehandlerne igjen med en liten tidsbesparing, som blir anvendt på sårbare brukere som forblir ikke-digitale. For brukerne som forblir ikke-digitale opprettholdes i større grad skjønnsmessige utøvelse og individuelt tilpasset behandling, basert på individuelle og skjønnsmessige vurderinger og beslutninger.

Mine funn i analysen som jeg har diskutert i foregående kapittel, viser at Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratier og bakkebyråkrater, fortsatt gjør seg gjeldende i sosialtjenesten i NAV. Sosialtjenesten i NAV påvirkes og preges av digitalisering, men forandrer ikke organisasjonen fra et bakkebyråkrati til et skjermbyråkrati. Jeg finner at digitaliseringsprosjektet til NAV ikke har endret seg i stor grad fra Lipskys (2010) definisjon på bakkebyråkratier, slik at det kan betegnes som det Bovens og Zouridis (2002) definerer som et skjermbyråkrati. Digitalisering i sosialtjenesten i NAV har ført til nye praksiser og standardiserte metoder for hvordan arbeidet utføres slik jeg har illustrert, men har flere kjennetegn som et tradisjonelt bakkebyråkrati med digitale innslag.

Jeg mener at arbeidslivet og arbeidsmetoder i offentlig sektor vil utvikle seg mot å bli mer og mer digitalisert. Forståelsen av vellykket digitalisering og implementering av IKT-systemer vil derfor være viktig å undersøke. Motstand mot endring og nye former for organisering har høyt fokus i organisasjonsteorien, og også teoriene som er benyttet i denne oppgaven. Prosjektet mitt kan kun gi grunnlag for allmenne hypoteser om digitalisering og IKT-systemers virkning på ansatte og brukere i sosialtjenesten i NAV.

## 7.2 Videre forskning

I denne masteroppgaven har jeg illustrert hvordan digitaliseringsprosesser kan avvike fra politiske målsettinger til praksis. Videre har jeg illustrert hvordan skjønnsmessige vurderinger blir ivaretatt ved økende digitalisering og digital samhandling. Jeg har også illustrert hvordan ansatte og brukere opplever sin arbeidshverdag, og brukernes møte med sosialtjenesten når samhandling i større grad foregår digitalt. Gjennom hele prosessen med å analysere data, fremkommer det at det er store variasjoner i fagbakgrunn i forhold til hvordan ansatte tilnærmer seg arbeidet sitt. Forskning på betydning av fagbakgrunn, og overgangen fra og kun ansette personer med fagbakgrunn i sosialt arbeid, til å ansette personer med annen fagbakgrunn, vil kunne fortelle mer om hvordan sosialt arbeid og skjønnsmessige vurderinger forandres. Dette vil også kunne si noe om hvordan konkurransen på disse stillingene økes. Er sosialtjenesten i NAV blitt en attraktiv arbeidsplass for andre fagbakgrunner? En kartlegging på hvilke fagbakgrunner som besitter disse jobbene vil også gi innsikt i hvordan sosialt arbeid kan avvike fra idealene om sosialt arbeid (Øvrelid 2018), og Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratier og sosialarbeidere.

Større statistiske studier vil være interessant å benytte for å få et større bilde av hvilke brukere som tar i bruk digitale tjenester og IKT-systemer, og hvordan ansatte kommuniserer med sine brukere i en digital verden. På den andre siden vil slike statiske studier fortelle lite om hvilke overveielser og tanker som ligger til grunn for dette. Et sentralt element som jeg har illustrert i denne oppgaven er at ansatte og brukere har forskjellige tilnærminger til IKT-systemer. Ved å snakke med involverte aktører kan man få mer innsikt i hvorfor.

Et spor jeg gjerne skulle sett dypere på er digital kompetanse hos ansatte i sosialtjenesten i NAV. Dette kunne bidratt til å skape større forståelse av hvordan ansatte tilnærmer seg IKT-

systemer og hvilke tanker de har om disse systemene. Dette kan skape skillelinjer på arbeidsplassen, særlig som forsterkende for generasjonsskiller mellom arbeidere som har jobbet der i mange år og unge nyansatte. Dette var tematikk som jeg ikke fikk mye innsikt igjennom datamaterialet mitt, og jeg har heller ikke fokusert på dette forskningsspørsmålet i oppgaven. Det ville være interessant å undersøke hvordan ansatte som kommer inn som nye etter at IKT-systemene er implementert, tilnærmer seg arbeidsoppgavene med økende fokus på digitalisering, sett i forhold til ansatte fra eldre generasjoner som ikke er vant til å benytte IKT-systemer i like stor grad i sin arbeidshverdag. Dette åpner for mange spennende forskningsspørsmål i og med at organisasjonen jeg ser på satser tungt på teknologi og stadig utvikler seg gjennom digitalisering.

Det ville også vært interessant å se på bakkebyråkratenes profesjonelle selv, i form av teknisk kunnskap og egenskaper versus det personlige selvet, som inkluderer bakkebyråkratenes integritet, personlighet og kreativitet (Skovhold & Rønnestad 1995), i lys av fremmedgjøring mellom det profesjonelle og det personlige selvet. Dette er også interessant å koble til Lipsky (2010) sitt perspektiv på fremmedgjøring av bakkebyråkrater, der forholdet mellom bakkebyråkratene og deres arbeid kan skape holdninger som påvirker utfallet av deres vurderinger. Lipsky (2010) argumenterer for at kompromissene bakkebyråkratiene krever av bakkebyråkratene, reduserer den menneskelige måten å reagere på mot brukerne. Videre er det interessant å se på hvordan bakkebyråkratene er fremmedgjort fra utfallet av deres arbeid da de kun kontrollerer og jobber med segmenter av «produktet» (Lipsky 2010: 76). På bakgrunn av tidsmessige aspekter har jeg ikke hatt anledning til å inkludere dette i mitt prosjekt. På bakgrunn av økende IKT-systemer i sosialtjenesten i NAV ville det vært interessant å gå et steg videre og studere fremmedgjøring av ansatte i en digitalisert sosialtjeneste i NAV.



# Litteraturliste

- Andreassen, Tone Alm (2011), «Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen?» I Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (Red.) *NAV ved et veiskille*. (s. 28-54). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, Tone Alm og Aars, Jacob (2015), *Den store reformen: Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, Tone Alm og Fossetøl, Knut (2011a), «Hvor går Nav-reformen? Hva blir Nav-kontorene som velferdstjeneste». I Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (Red.) *Nav ved et veiskille*. (s. 240-260). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, Tone Alm og Fossetøl, Knut (2011b), «Organisasjonsendring som velferdsreform». I Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (Red.) *NAV ved et veiskille*. (s. 13-27). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeids- og Sosialdepartementet (2006), *Arbeid, velferd og inkludering*. (St. Meld. Nr. 9 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/sec1>
- Arbeids- og Sosialdepartementet (2015), *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (St. Meld. Nr. 33 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017>.
- Bay, Ann-Helén, Eric Breit, Knut Fossetøl, Anne Skevik Grødem, og Terum, Lars Inge (2015), *Nav som lærende Organisasjon* (rapport 2015: 06). Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Bovens, Mark og Zouridis, Stavros (2002), «From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control». *Public Administration Review*, 62(2): 174-184. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/0033-3352.00168>
- Braun, Virginia og Clarke, Victoria (2006), «Using thematic analysis in psychology». *Qualitative research in psychology*, 3(2): 77-101.



- <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Breit, Eric og Salomon, Robert (2014), «Making the Digital Transition: Citizens' Encounters with Digital Pension Services». *Social Policy & Administration*, 49(3): 299-315.  
<https://doi.org/10.1111/spol.12093>
- Briggs, Charles (2007), «Anthropology, Interviewing and Communicability in Contemporary Society». *Current Anthropology*, 48(4): 551-567. DOI: 10.1086/518300
- Brodkin, Evelyn Z. (2008), «Accountability in Street-Level Organizations». *International Journal of Public Administration*, 31(3): 317-336.  
<https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1080/01900690701590587>
- Buffat, Aurelien (2015), «Street-Level Bureaucracy and E-Government». *Public Management Review*, 17(1): 149-161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- Busch, Peter André og Henriksen, Helle Zinner (2018), «Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion». *Information Polity*, 23(1): 3-28. DOI: 10.3233/IP170050
- Bø, Bente Puntervold (2017), «Sosialt arbeid i et flerkulturelt samfunn: nye forståelser, utfordringer og Kunnskapsbehov». *Fontene Forskning*, 10: 71-83. Hentet fra:  
<http://fonteneforskning.no/pdf-15.62551.0.3.cf25a1605e>
- Christensen, Tom, Anne-Lise Filmreite og Lægreid, Per (2013), «Joined-Up Government for Welfare Administrative Reform in Norway». *Public Organization Review* 14(4): 2-19. DOI: 10.1007/s11115-013.0237-8.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, og Tinkler, Jane (2006), *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Engelstad, Fredrik (2010), «Rom med utsikt. Om å studere samfunnets toppsjikt». I Dag Album, Marianne Nordli Hansen og Karin Widerberg (Red.) *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. (s. 173-188). Oslo: Universitetsforlaget.

- Evetts, Julia (2009), «New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities, and Consequences». *Comparative Sociology*, 8: 247-266.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.1163/156913309X421655>.
- Fang, Lin, Sarah Tarshis, Lauren McInroy og Mishna, Faye. (2018), «Undergraduate Student Experiences with Text-Based Online Counselling». *British Journal of Social Work*, 48(6): 1774-1790. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx111>
- Fossestøl, Knut, Eric Breit og Borg, Elin (2016), «Hvorfor lykkes ikke Nav-kontorene med å jobbe med arbeidsrettet?» *Søkelys på arbeidslivet*, 1(2): 5-23.  
DOI: [10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01](https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01).
- Fossestøl, Knut, Eric Breit, Tone Alm Andreassen og Klemsdal, Lars (2015), «Managing Institutional Complexity in Public Sector Reform: Hybridization in Front-Line Service Organizations». *Public Administration*, 93(2): 290-306.  
<https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Fountain, Jane (2008), «Bureaucratic Reform and E-government in The United States: An Institutional Perspective». I Andrew Chadwick og Philip N. Howard (Red.) *Routledge Handbook of Internet Politics*. (s. 99-113). London: Routledge.
- Gillingham, Philip (2019), «Developments in Electronic Information Systems in Social Welfare Agencies: From Simple to Complex». *British Journal of Social Work*, 49(1): 135-146. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcy014>
- Glaser, Barney G. og Strauss, Anselm L. (1967), *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. USA: AldineTransaction.
- Glaser, Barney G. og Strauss, Anselm L. (1964), «The Social Loss of Dying Patients». *The American Journal of Nursing*, 64(6): 119-121. DOI: 10.2307/3419116
- Grimen, Harald og Molander, Anders (2008), «Profesjon og skjønn». I Anders Molander og Lars Inge Terum, (Red.). *Profesjonsstudier*. (s. 179-196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimsmo, Asbjørn og Hilsen, Anna Inga (2000), *Arbeidsmiljø og omstilling*. AFIs skriftserie

- nr. 7. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Grønningsæter, Arne Backer (2013), Tid og makt: Om etiske utfordringer i sosialtjenesten. *Fontene Forskning*, 2(13): 43-54.
- Hall, Christopher J. (2011), «Honoring Client Perspectives Through Collaborative Practice: Shifting from Assessment to Collaborative Exploration». I Stanley Witkin (Red.), *Social Construction and Social Work Practice: Interpretations and Innovations*. (s. 38-71). New York: Colombia University Press.
- Hansen, Hans Tore, Kjetil G. Lundberg og Syltevik, Liv Johanne (2018), Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users Experiences. *Social Policy and Administration*, 52(1): 67-90. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/spol.12283>
- Haraway, Donna (1991), «A Cyborg Manifesto: Science, Technology, and Socialist-Feminism in the Late Twentieth Century». *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. (s. 149-181). New York: Routledge.
- Harrits, Gitte Sommer (2018), Stereotypes in Context: How and When Do Street-Level Bureaucrats Use Class Stereotypes? *Public Administration Review*, 79(1): 93-103. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/puar.12952>
- Hutchinson, Gunn Strand, Johans Tveit Sandvin, Unn Rigmor Bruaset, Anita Klette og Sommerseth, Toril (2012), Forutsetninger for å utvikle gode hjelperelasjoner i sosialtjenesten. *Fontene forskning*, 2012(2): 33-45. Hentet fra <http://fonteneforskning.no/?app=NeoDirect&com=15/19400/0/2/7f369f9e61>
- Huuskonen, Saila og Vakkari, Pertti (2015), «Selective Clients' Trajectories in Case Files: Filtering Out Information in the Recording Process in Child Protection». *British Journal of Social Work*, 45(3): 792-808. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bct160>
- Ince, Darryl og Griffiths, Aled (2011), «A Chronicling System for Children's Social Work: Learning from the ICS Failure». *British Journal of Social Work*, 41(8): 1497-1513.

<https://doi.org/10.1093/bjsw/bcr016>

Johansen, Steinar og Skålnes, Sigrud (2014), *Etterevaluering av NAV IKT basis*. (NIBR-rapport 9). Hentet fra:

[https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262012574/221\\_Ferdig%20evaluering%20rapport%20NIBR%202014-9.pdf](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262012574/221_Ferdig%20evaluering%20rapport%20NIBR%202014-9.pdf)

Kokkin, Judy (1998), *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014, 6. desember), *Digital deltagelse og*

*universell utforming*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digital-kompetanse-og-deltagelse/id2340254/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015), *Digital agenda for Norge – IKT*

*for en enklere hverdag og økt produktivitet*. (Meld. St. nr 27 (2015-2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>

Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2017), *Det kvalitative forskningsintervju*. (3. utgave).

Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Kwan, Chi Kin og Reupert, Andrea (2018), «The Relevance of Social Workers' Personal Experiences to Their Practices». *British Journal of Social Work*, 49(1): 256-271.

<https://doi.org/10.1093/bjsw/bcy017>

Kriz, Katrin og Skivenes, Marit (2010), «Knowing Our Society and Fighting Against

Prejudices: How Child Welfare Workers in Norway and England Perceive and

Challenges of Minority Parents». *British Journal of Social Work*, 40(8): 2634-2651.

DOI: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq026>

KS. (2019), *Om DigiSos*. Hentet 24.09.2019 fra

<https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digitale-sosialtjenester-digisos/om-digisos/>

Jorna, Frans og Wagenaar Pieter (2007), «The “Iron cage” Strengthened? Discretion and

Digital Discipline». *Public Administration*, 85(1): 189-214. DOI: 10.1111/j.1467-

9299.2007.00640.x.

- Levin, Irene (2004), *Hva er sosialt arbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (Thirtieth anniversary expanded edition. Ed.). Russel Sage Foundation: New York.
- Lundberg, Kjetil G. og Syltevik, Liv Johanne (2013), «Brukererfaringer med NAV i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner». *Fontene Forskning*, 2(13): 19-30.
- Margetts, Helen (1999), *Information Technology in Government: Britain and America*. London: Routhledge.
- Margetts, Helen (2008), «Public Management Change and E-government: The Emergence of Digital-era Governance». I Andrew Chadwick og Philip Howard (Red.), *Routledge Handbook of Internet Politics*. (s. 114-128). London: Routledge.
- Marston, Greg (2006), «Employment Services in an Age of E-Government. Information, Communication & Society», 9(1): 83-103. DOI: 10.1080/13691180500519555.
- Marzano, Marco (2012), «Informed Consent». I Jaber F. Gubrium, James A. Holstein, Amir B. Marvasti og Karyn D. McKinney (Red.), *Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft* (2. utg). (s. 443-456). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Maynard-Moody, Steven og Musheno, Michael (2003), *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Molander, Anders (2013), «Profesjonelt skjønn i velferdsetaten: Mekanismer for ansvarliggjøring». I Anders Molander og Jens-Christian Smeby (red.). *Profesjonsstudier II*. (s. 44-54). Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, Anders (2016), *Discretion in the Welfare State: Social Rights and Professional Judgement*. Abingdon Oxon: Routledge.
- NAV (2016), IT- og utviklingsleveranser fra NAV. Hentet fra:

<https://www.nav.no/print-innhold?book=430356>

NAV (2019a), *Sosiale tjenester og økonomisk sosialhjelp*. Hentet 24.09.2019 fra

<https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester>

NAV (2019b), *Digitale innbyggertjenester – sosiale tjenester i NAV (Digisos)*. Hentet

24.09.2019 fra

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/digisos>

Oterholm, Inger (2015), «Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner». I Ingunn T. Ellingsen,

Irene Levin, Berit Berg og Lise Cecilie Kleppe (red.). *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s.

171-183). Oslo: Universitetsforlaget.

Røhnebæk, Maria (2012), «Standardized Flexibility: The Choreography of ICT in

Standardization of Service Work». *Culture Unbound: Journal of Current Cultural*

*Research*, 4(4): 679-698. DOI: 10.3384/cu.2000.1525.124679.

Røhnebæk, Maria (2014), *Standardized Flexibility: on the Role of ICT in the Norwegian*

*Employment and Welfare Services (NAV)*, doktorgradsavhandling. Oslo:

Universitetet i Oslo.

Røhnebæk, Maria (2016), «Fra Bakkebyråkrati til skjermbyråkrati». *Tidsskrift for*

*velferdsforskning*, 4(19): 288-304. DOI: [10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01](https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01)

Røysum, Anita (2009), «Er Nav fremtidens arena for sosionomene?». I Arne Backer

Grønningsæter (Red.) *Sosialt arbeid – tilbakeblikk – utfordringer – visjoner*. (s. 67-

78). Fellesorganisasjonen.

Pantucek, Peter og Vyslouzil, Monika (1999), *Die Moralische Profession; Menschenrechte &*

*Ethik in der Sozialarbeit*. St. Pölten: Sozaktiv.

Parton, Nigil (2009), «Challenges to Practice and Knowledge in Child Welfare Social Work:

From the «social» to the «informational»?». *Children and Youth Services Review*,

31(7): 715-721. DOI: 10.1016/j.childyouth.2009.01.008.

- Payne, Malcolm (2005), *Modern Social Work Theory*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pierson, John og Thomas, Martin (2002), *Collin's dictionary of Social Work*. Collins.
- Pedersen, John Storm og Wilkinson, Adrian John (2018), «The Digital Society and Provision of Welfare Services». *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(3/4): 194-209. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-05-2017-0062>
- Sandfort, Jodi R. (2010), «Human service organization technology: Improving, understanding and advancing research». I Yeheskel Hasenfeld (Red.), *Human Services as Complex Organizations* (2. utg). (s. 269–90). Los Angeles CA: SAGE.
- Schou, Jannick og Pors, Anja Svejgaard (2018), «Digital by default? A Quantitative Study of Exclusion in Digitalised Welfare». *Social Policy and Administration*, 53(3): 1-14. <https://doi-org.ezproxy.uio.no/10.1111/spol.12470>
- Schön, Donald A. (1987), *Jossey-Bass higher education series. Educating the reflective practitioner: Toward a new design for teaching and learning in the professions*. San Francisco, CA, US: Jossey-Bass.
- Skjefstad, Nina S. (2013), «Er det rom for sosialt arbeid i Nav?». *Fontene Forskning*, 1(13): 76-88.
- Skovhold, Thomas og Rønnestad, Michael Helge (1995), *The Evolving Professional Self: Stages and Themes in Therapist and Counselor Development*. New York: John Wiley & Sons.
- Sosial- og helsedepartementet. (2002), *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (St. meld. Nr. 14 (2002-2003)). Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Svensson, Merete (2015, 25. november), «NAV's kanalstrategi: Selvbetjeningsløsninger, nav.no og Ditt NAV». Brukerutvalg, NAV Østfold. Sammendrag hentet fra: <https://docplayer.me/19061399-Navs-kanalstrategi-selvbetjeningslosninger-nav-no-og-ditt-nav.html>
- Terum, Lars Inge (2014), «NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene». *BSV-utdannernes syn på NAV-reformen og arbeidsinkludering* (6). Hentet fra

<https://skriftserien.hioa.no/index.php/skriftserien/article/view/43>

- Thagaard, Tove (1998), *Systematikk og innlevelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlag.
- Tjora, Aksel (2010), *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjora, Aksel (2018), *Viten skapt*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tranvik, Tommy (2008), *Digital teknologi og organisasjonsendring – studier av offentlig og frivillig sektor*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Zacka, Bernardo (2017), *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Visma (2019), Digisos – digitale innbyggertjenester. Hentet 24.09.2019 fra <https://www.visma.no/velferd-og-integrering/digisos/>
- Webb, Stephen A. (2006), *Social Work in a Risk Society: Social and Political Perspectives*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Selle, Per (2003), *Makten og demokratiet*. En sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Den Norske Makt og Demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Øvrelid, Bjarne (2018). «Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i NAV». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2(21): 103-118. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i oppgaven: 34919



# Vedlegg 1: Intervjuguide med ansatte

## Del 1 Intro

**Rettigheter** (frivillighet, konfidensialitet, samtykke)

### Personalia

- Hvor gammel er du?
- Hvor jobber du, og hva jobber du med?
- Hvilken utdanning har du?
- Hvilken arbeidserfaring har du?
- Hvor lenge har du jobbet i sosialtjenesten?

### Litt rundt NAV som arbeidsplass

- Hvordan ser en vanlig arbeidsdag ut for deg?
- Hva føler du er din viktigste oppgave i sosialtjenesten?
- Hva motiverer deg for denne jobben?
- Kan du fortelle litt om en vanskelig situasjon og hvordan du løste den?
- Hvordan ser NAV-kontoret ut for brukerne?
  - o Hvordan opplever du mottaksrommet du møter brukerne?
  - o Hvilke mennesker sitter på venterommet?

## Del 2 Dypde

### Hvem er de ansatte? Roller

- Hvilken rolle har du i Sosialtjenesten?
- Hvem er du i sosialtjenesten, hvordan tror du en bruker ser på deg?
- Hva er Sosialtjenesten sin rolle i møte med sosialhjelpsmottakere?
- Hender det at du blander din rolle som saksbehandler med personlige følelser?
- Hvor personlig kan man være i møte med brukere?
  - o Kan du fortelle om en bruker du har knyttet personlige bånd til?
- Hva føler du når du gang på gang prøver å hjelpe en person som ikke ønsker å få hjelp?
- I hvilke situasjoner blir du stresset?
- Føler du at du må legge lokk på hva du faktisk føler i noen situasjoner?

### Organisering på NAV-kontor

- Har dere nok ressurser på ditt NAV-kontor til å følge opp brukernes behov?
- Kan byråkratiet i NAV systemet være et hinder for gode løsninger?
  - o Kan det hindre individuelle løsninger som ville vært mest nyttig for enkelte brukere?
- Hender det at styringsmål i NAV "kræsjer" med måten arbeidet faktisk utføres?
- Kan mål og styring satt av de på toppen hindre godt arbeid på bakken?

### NAV

- Hvordan ser/opplever du den typiske bruker i sosialtjenesten?

- Kan du fortelle litt om hva du tenker er den typiske sosialhjelpsmottakeren, og hva din rolle er i en sosialhjelpssak?
- Har samfunnet skapt en generasjon med sosialhjelpsmottakere?
  - o Eller er det en spesiell gruppe mennesker som velger å søke om sosialhjelp?
- Føler du at det har blitt mer akseptabelt å oppsøke NAV for å søke om sosialhjelp?
- Hvilke holdninger har du til jobben du utfører?
  - o Hvilke holdninger har du i møte med brukere som er langvarige sosialhjelpsmottakere?
- Hvilket press har saksbehandlere som de må forholde seg til med tanke på utførelse av arbeidsoppgaver?
  - o Det har vært nedskjæringer på den kommunale siden av NAV – har du mer å gjøre? Mindre tid til å følge opp hver bruker?

### **Tidsrammer og press**

- Føler du mennesker må være ressurssterke for å møte sosialtjenesten?
- Har du tid til å følge opp hver enkelt bruker, eller velger du å fokusere på noen av brukerne?
- Har dere nok ressurser på ditt kontor til å følge opp brukerne slik at de kan klare å komme ut i arbeid/aktivitet?
- Har det hendt at brukere blir mindre og mindre ressurssterke jo lenger de er i «systemet»?
- Føler du at du er tilgjengelig for dine brukere?
  - o Klarer du å være tilgjengelig for de som ikke klarer å følge med digitaliseringen?

### **Møte med brukere**

- Kan du fortelle litt om hva som kjennetegner brukere som oppsøker sosialtjenesten?
- Kan du fortelle litt om hva som kjennetegner brukere som blir værende i sosialtjenesten og ikke kommer seg videre?
  - o Bruker noen av brukerne unnskyldninger for hvorfor de blir værende på sosialhjelp?
  - o Hva er hovedårsaken til at de ikke kommer ut i arbeid/aktivitet?
- Hva kjennetegner brukere som ikke kommer ut i arbeid eller aktivitet?
  - o Er de for syke eller er de bare late? Hva ligger bak?
- Hva er det største hinderet for samarbeid med bruker i ditt arbeid?
- Hvordan fungerer oppfølging av brukere?
  - o Hender det at det går lang tid før noen blir utredet?
  - o Hva skjer i den tiden når bruker venter på utredning?

### **Selvbetjening**

- Hva tenker du om fokuset på selvbetjening i NAV?
  - o Skaper dette noen hindringer i måten du utfører ditt arbeid på?
- Hva skjer med brukere som har dårlige datakunnskaper og/eller norskkunnskaper når de blir henvendt til selvbetjeningsløsningen på NAV.no?
- Hvilke brukere møter opp i mottak og vil ha hjelp?
  - o Hva trenger de hjelp til?

- Hvordan møtes de som velger å møte personlig i mottak?
- Hvordan klarer Nav å følge opp den enkelte bruker når fokus på selvbetjening og digitalisering blir større og større?
  - Klarer Nav å ta vare på de som ikke klarer å ta vare på seg selv?
- Er digitalisering til brukers beste?
- Kan digitalisering og selvbetjening av sosiale tjenester føre til at det blir lettere for brukere å bli værende på sosialhjelp?
- Nav har mange flotte tjenester og ordninger, men klarer brukere å bruke dem slik de er ment?
- Har dine brukere byråkratisk kompetanse og IKT kompetanse?
  - Er språk et hinder for å bruke selvbetjeningsløsningene?

### **Del 3 Avrundning**

- Tanker om hvordan digitaliseringsprosesser kunne blitt gjennomført annerledes?
- Hvis du hadde skulle lagt opp endringen av etaten, hvordan ville du løst det?
- Er det noen resultater du vil trekke frem som positive på bakgrunn av endringene som har skjedd? Hva er bedre nå enn før?
- Åpner for diskusjon om hva som kan fremstå som negativt også.
- Noen andre tanker?
- Har du noen spørsmål om studien?

# Vedlegg 2: Intervjuguide med brukere

## Del 1 Intro

**Rettigheter** (frivillighet, konfidensialitet, samtykke)

- Hvor gammel er du?
- Hvor er du fra?
- Hva er din bakgrunn?
- Hvilken utdanning er du?

## Del 2 Dypde

- Hvor lenge har du mottatt økonomisk sosialhjelp?
- Hvordan går du frem når du skal fremme søknad om økonomisk sosialhjelp?
- Hvordan opplever du at du blir møtt av sosialtjenesten?
- Har du et godt forhold til din saksbehandler?
  - o Hvordan går du frem hvis du skal ha kontakt med din saksbehandler?
  - o Føler du at din saksbehandler har tid til deg?
- Hva kan NAV sosiale tjenester gjøre for at du skal bli ivaretatt?
- Hvordan går du frem når du skal fremme søknad om økonomisk sosialhjelp?
  - o Hvorfor bruker du ikke digitale søknadsskjemaer for økonomisk sosialhjelp? (For de som bruker papirformat)
  - o Hvorfor bruker du digitale løsninger når du skal søke om økonomisk sosialhjelp? (For de som bruker digitale løsninger)

## Del 3 Avrunding

- Tanker om hvordan endring kunne blitt gjennomført annerledes?
- Er det noen resultater du vil trekke frem som positive på bakgrunn av endringene som har skjedd?
  - o Hva er bedre nå enn før?
- Åpne for diskusjon om hva som kan fremstå som negativt også.
- Noen andre tanker?
- Har du noen spørsmål om studien?

# Vedlegg 3: Informert samtykke

*Infoskriv og samtykkeskjema:*

## Vil du delta i forskningsprosjektet

«Hvordan påvirker digitalisering av sosialtjenesten i NAV ansatte og brukere?»

**Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan digitalisering av velferdstjenester påvirker hverdagen til både ansatte i sosialtjenesten i NAV og brukere av sosiale tjenester. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.**

### **Formål**

Formålet for innsamlingen av data er mitt masterprosjekt hvor jeg forsker på digitalisering av sosiale tjenester i NAV. Her ønsker jeg å gjennomføre intervjuer for å få innsikt i hvordan dere som ansatte/brukere opplever digitalisering av sosialtjenesten i NAV. Det kommer til å bli spurt om hvordan arbeidshverdagen/brukerhverdagen har endret seg, hvordan endring merkes i organisasjonen som ansatt/bruker og hvordan ansatte/brukere tilpasser seg digitalisering.

Dette er en masteroppgave ved det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo.

Det er kun jeg som vil ha tilgang til personopplysninger. Jeg vil tilstrebe å gjøre analysen så anonym som mulig.

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*Universitet i Oslo, Det samfunnsvitenskapelige fakultet er ansvarlig for prosjektet.*

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

*Deltagerne til prosjektet er valgt på bakgrunn av ansettelsesforhold og brukertilhørighet til NAV-kontor i Oslo kommune. Dette fordi formålet med prosjektet er å undersøke hvordan ansatte/brukere tilpasser seg digitale endringer i arbeidshverdagen/brukerhverdagen.*

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Innhenting av datamateriale er basert på intervjuer med ansatte og brukere i sosialtjenesten i NAV. Jeg vil gjennomføre intervjuer med ansatte som varer i cirka en time. Det kommer til å være semistrukturert, som betyr at jeg har noen temaer jeg ønsker å legge fokus på, men i hovedsak ønsker jeg å utforme noen av spørsmålene underveis for å sikre en god og åpen samtale. På den måten kan du som ansatt gi meg et innblikk i hvordan arbeidshverdagen din endrer seg med økende fokus på digitale tjenester, og hva du tenker om dette. Jeg vil gjennomføre intervjuer med brukere som varer i cirka 30 og 40 minutter. Dette vil være semistrukturerte intervjuer, men mindre dybde enn intervjuene med ansatte. Intervjuene vil fokusere på din oppfatning av NAV Sosialtjeneste og hvordan du opplever å møte NAV sosialtjeneste samt hvordan du bruker digitale verktøy i søknadsprosessen og får få kontakt med din saksbehandler.

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du vil bli stilt spørsmål som er relevant for dette prosjektet. Svarene vil bli notert. Intervjuet vil ta cirka 45 minutter.

### **Det er frivillig å delta**

Alle identifiserbare opplysninger om deg utover at du arbeider i sosialtjenesten i NAV og er bruker av sosiale tjenester i NAV anonymiseres, slik at du som enkeltperson ikke vil kunne identifiseres i oppgaven. Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Prosjektet er helt uavhengig av sosialtjenesten i NAV, og deltagelse vil ikke ha noen effekt på ditt arbeidsforhold til arbeidsgiver eller din brukerrelasjon til organisasjonen.

Hvis du ønsker å trekke samtykke kan dette gjøres ved å gi beskjed til prosjektansvarlig, mail: [anebarreth@hotmail.com](mailto:anebarreth@hotmail.com), telefon: 97460158.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

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

Det vil kun være jeg som forsker som har tilgang til opplysningene som blir samlet inn.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Du som deltaker vil ikke bli gjenkjent i publikasjon. Det fremgår kun fagbakgrunn og team du jobber ved for ansatte. Det fremgår kun etnisitet for deg som bruker.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes *01.11.2019*.

Datamaterialet vil bli slettet ved prosjektslutt, og ikke lenger kunne brukes.

### **Dine rettigheter**

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

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

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

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

- Masterstudent Ane Sofie Sellevold Barreth, [anearreth@hotmail.com](mailto:anearreth@hotmail.com)
- Arbeidsforskningsinstituttet ved veileder Eirin Pedersen, [peei@oslomet.no](mailto:peei@oslomet.no)
- UiO ved veileder Jørn Ljunggren, [jorn.ljunggren@sosgeo.uio.no](mailto:jorn.ljunggren@sosgeo.uio.no)
- Personvernombud ved UiO, på epost: [personvernombud@uio.no](mailto:personvernombud@uio.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen  
Masterstudent  
Ane Sofie Sellevold Barreth

Prosjektansvarlig veileder  
Jørn Ljunggren

---

### **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hvordan påvirker digitalisering av sosialtjenesten i NAV ansatte og brukere»? og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca.  
*01.11.2019*

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)