

Digitalisering av offentlig sektor

**Hvilke hindringer kjenner vi til for digitalisering av offentlig sektor,
og hvordan opplever medarbeidere i NAV disse hindringene?**

CAMILLA MYRSLO LILLEGAARD

Universitetet i Agder, 2023

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag

VEILEDER

Øystein Sæbø

Master

Innholdsfortegnelse

Forord	5
Sammendrag.....	7
1.0 Innledning.....	9
1.1 Offentlige strategier og styringsdokumenter	11
1.2 Digitalisering i NAV.....	12
1.3 Innbygger tilfredshet på dagens digitale tjenestenivå.....	14
1.4 Problemstilling.....	15
1.4.1 Praktisk motivasjon.....	15
1.5 Avklaringer.....	16
1.5.1 Digitalisering og digital transformasjon.....	16
1.5.2 Digitalisering av offentlig sektor	17
1.6 Oppgavens videre oppbygging	18
2.0 Teori.....	19
2.1 Digitalisering av offentlig sektor – fra 1970 til i dag	19
2.1.1 Digital modenhet.....	20
2.1.2 Teknologiperspektivet og verktøyperspektivet?	21
2.1.3 Gevinstrealisering	22
2.1.4 50 år etter – det er fortsatt store utfordringer.....	22
2.2 Hindringer for å lykkes med digitalisering	23
2.2.1 Hinder i utviklingsfasen, innføringsfasen og bruksfasen	23
2.2.2 Ressursbruk, lover og regler og samhandling som hinder for digitalisering.....	26
2.2.3 Endringer i organisasjoner eller på individnivå?	28
2.3 Kapitel sammendrag	30
3.0 Presentasjon av tidligere undersøkelser og forskning	32
3.1 Norstella om hindringer for digital utvikling	33

3.2 Digitaliseringsdirektoratet (Digdir): Hvordan ligger vi an med å nå målene i digitaliseringsstrategien?	34
3.3 Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter	35
3.4 Medarbeidere om det å ta i bruk nye digitale verktøy	37
3.5 Kapitel sammendrag	40
4.0 Metode	42
4.1 Kvalitativt intervju	42
4.1.1 Fremgangsmåte	43
4.1.2 Intervjuform	43
4.1.3 Analyse av dataen	44
4.2 Pålitelighet og gyldighet	45
5.0 Funn	48
5.1 Informantenes forståelse av NAVs tilnærming til den digitale utviklingen i NAV	48
5.2 Kostnader og ressurser	49
5.3 Juridiske rammer	50
5.4 Tverrfaglighet i utviklingsarbeidet	51
5.5 Endring av arbeidsmetodikk	53
5.6 Strukturer og organisering av NAV	54
5.7 Ledelse	54
6.0 Drøfting av funn	57
6.1 Hindringer i utviklingsfasen	57
6.1.1 Kostnader og ressursbruk	57
6.1.2 Juridiske rammer	59
6.1.3 Involvering av førstelinje	60
6.1.4 Samhandling og organisering	61
6.2 Hindringer i innføringsfasen	62
6.2.1 Involvering av førstelinje	62

6.2.2 Kostnader og smidighet i digitaliseringsprosjekter.....	63
6.2.3 Digital transformasjon – endrer vi oss?.....	64
6.2.4 Ledelse i innføringsfasen.....	66
6.3 Hindringer i bruksfasen.....	67
6.3.1 Digital transformasjon og endringer på individnivå	68
6.3.2 Mangler og hindringer i utviklings- og innføringsfase	68
7.0 Avslutning.....	71
7.1 Oppsummering av oppgaven.....	71
7.2 Refleksjoner og forslag til videre forskning.....	72
Kilder.....	74
Vedlegg 1: Informasjonsskriv om behandling av personopplysninger	77
Vedlegg 2: Intervjueguide	80

Forord

Da jeg skulle velge tema for masteroppgave var det tydelig for meg at jeg ville gjøre et dypdykk i hvorfor det er vanskelig å lykkes med digitaliseringsprosjekter. Jeg jobber selv med innføring av nye digitale verktøy og tross gode intensjoner og verktøy er det noe som gjør at det kan være vanskelig å lykkes. Det kan være lett å trekke raske beslutninger på bakgrunn av egne erfaringer og opplevelser. For å danne et best mulig grunnlag for videre arbeid ville jeg undersøke dette «på ordentlig».

Akkurat som ved digitaliseringsprosjekter er det en suksessfaktor og investere nok tid og ressurser og å gjennomføre godt planarbeid. Akkurat som ved digitaliseringsprosjekter kan man undervurdere nettopp hva som kreves. Det har vært en lærerik prosess, og lærdommen strekker seg ut over hovedkonklusjonene i denne oppgaven.

For å lykkes med gjennomføringen har det dog vært nødvendig med mer en tid, ressurser og gjennomføring av plan. Jeg har også fått en god del støtte, og til disse vil jeg rette en takk. Først en takk til gode kolleger og venner, som gjennom lang tid har vært gjenstand for at jeg får ventilert og diskutert temaer i oppgaven. Jeg har fått korrekturlesing, anbefaling av litteratur og god psykisk støtte. Jeg vil også takke de som stilte som informanter og dannet grunnlaget for oppgaven. Jeg vil takke arbeidsgiver, som har gjort det mulig at jeg har gjennomført dette studiet ved siden av en 100% stilling. Jeg vil også takke veilederen min ved universitetet som har vært tålmodig, og samtidig minnet meg på dette med tid og ressurser når det har vært nødvendig. Til slutt så vil jeg takke en støttende samboer som har vært den som har tatt konsekvensene for bruk av tid og ressurser.

Sammendrag

Denne oppgaven er en del av en EVU master i ledelse, med spesialisering innen digital transformasjon. I oppgaven har jeg undersøkt problemstillingen:

«Hvilke hindringer kjenner vi til for digitalisering av offentlig sektor, og hvordan opplever medarbeidere i NAV disse hindringene?»

For å finne svar på problemstillingen har jeg gjennomført kvalitativt intervju med innføringskoordinatorer i NAV. Sammen med deres perspektiver har jeg sett på teori knyttet til kjente hinder for digitaliseringsprosjekter, og klassisk teori om endringer i organisasjoner. Her ønsker jeg spesielt å se på endringer hos individet. Teori er supplert med tidligere undersøkelser og forskning fra praksis, både fra offentlig sektor og NAV.

Følgende fem hovedfunn presenteres:

1) Hindringer knyttet til kostnader og ressursbruk.

Offentlig sektor, og NAV undervurderer behovet knyttet til kostnader og ressursbruk for å lykkes med digital utvikling. Funnene viser at hensiktene og planene er gode, men at man ofte ser planer for digitaliseringsprosjektene som ikke blir gjennomført helt ut i linje, der gevinstrealiseringen skjer.

2) Hindringer knyttet til juridiske rammer

Hindringer knyttet til juridiske rammer viser seg tydeligst i utviklingsfasen, i statlige virksomheter generelt og i NAV. Hindringer blir presentert som hindringer knyttet til et gammelt og ikke digitaliserbart regelverk, og knyttet til personvern. Det kan være vanskelig å treffe samfunnets forventninger til utviklingstakt på bakgrunn av disse hindringene.

3) Hindringer knyttet til manglende involvering

Det er tydelig at informantene opplever at medarbeidere i førstelinje ikke blir tilstrekkelig involvert i digitaliseringsprosjekter i NAV. Involvering beskrives samtidig som en viktig faktor for å lykkes med digitalisering. Ofte ser man at verktøyene ikke blir tatt i bruk med den hensikten det var tiltenkt.

4) Hindringer knyttet til manglende involvering av ledelse

Ledere prioriterer ofte ikke nok tid til innføring og gjennomføring av bruksfase. Ledere er viktig for å lykkes med digitaliseringsprosessen. Lederforankring i NAV presenteres som en suksessfaktor for å lykkes.

5) Hindringer knyttet til organisering og samhandling

NAV presenteres som stort og komplisert. Silo tenking presenteres som en hindring. Dette hinderet oppleves som økende i takt med størrelse og kompleksitet på organisasjonen.

1.0 Innledning

Peder Ås har nylig mistet jobben etter at arbeidsoppgavene hans ble robotisert. Samme dag som han fikk beskjeden, gikk en melding automatisk fra arbeidsgiver til NAV og andre relevante offentlige virksomheter om at Peder nå har blitt arbeidssøkende. Når Peder kommer hjem om ettermiddagen, får han et spørsmål fra innbyggerportalen gjennom AR-linsene sine der NAV spør om de skal starte å søke etter en ny og relevant jobb for han. Peder takker ja.

Mens Peder sover, søker et system bygget på kunstig intelligens gjennom tusenvis av annonser for å se hvilke stillinger som kan passe for han. Når han våkner ligger det en liste med stillinger klar, og Peder får invitasjon til et møte i det offentlige metaverset med en NAV-veileder.

Mens Peder spiser frokost, gjør veilederen seg klar for møtet med en ny innbygger. Veilederen har fått tilbake roen etter at hun flyttet ut av byen og til roligere strøk. Hun sitter nå i et statlig kontorfellesskap med kollegaer fra ulike virksomheter, og har funnet seg et rom som er optimalisert for møter i metaverset.

Selv om Peder og veilederen bor langt fra hverandre, er det nesten som om de befinner seg på samme plass når begge logger på. Peder er glad i Gudbrandsdalslågen og har lagt møtet til punktet der Gausa renner ut i Lågen. De begynner å snakke sammen og går først gjennom hva Peder ønsker å gjøre nå, og hvordan NAV kan hjelpe han videre. Selv om Peder allerede har fått opp flere stillinger som kan være relevante for hans nåværende kompetanse, forteller han at han føler seg utmattet. Sammen kommer de til enighet om at han skal ta seg tid til å komme seg og se på muligheter for kompetanseheving. Peder får også en digital legetime senere samme dag. For å sikre økonomisk trygghet for Peder i situasjonen han har havnet i, gjør veilederen et vedtak om økonomisk støtte, og de avtaler å møtes igjen om to uker.

I NAVs omverdensanalyse (2023) beskrives dette innbyggermøte som et tenkelig fremtidsscenario. Peder får automatisk innkalling til et møte med NAV fordi han har mistet jobben. De møtes digitalt fra der Peder bor og der NAV veilederen bor. Kunstig intelligens matcher Peders kompetanse med behov på arbeidsmarkedet. Andre instanser varsles om behov for tjenester. Peder får de ytelsene han har krav på, enkelt, forutsigbart og uten en omfattende søkeprosess. Teknologien har ikke bare endret hvordan Peder møter NAV, men også hvordan veilederen i NAV møter Peder.

Vi kan lese i rapporten Fremtidens møteplasser i NAV (NAV, 2023d) at det overordnede målet for digitaliseringspolitikken i offentlig sektor handler om å skape effektive brukerrettede brukermøter. Målsetningene for digitalisering av det offentlige Norge, kan oppsummeres i fire hovedkategorier; *fornyning, forenkling, forbedring og effektivisering* (Schartum et al, 2017, s.134). Tross gode intensjoner vet vi at vi ikke alltid lykkes.

Når vi innfører nye digitale verktøy skal innbyggertjenestene bli bedre. Disse verktøyene skal ikke bare digitalisere, men de skal bidra til å transformere (Unuruh og Kiron, 2017) hvordan det offentlige tilbyr sine tjenester. Mange av disse verktøyene er selvbetjeningsløsninger som for eksempel nettsider som NAV.no og HelseNorge. Mange av verktøyene er også styrt av medarbeidere i førstelinje.

«Er det noe forskning har vist oss, er det at investering i digital teknologi i seg selv ikke er tilstrekkelig for å oppnå forretningsmessige eller organisatoriske gevinster. Digital teknologi må utnyttes til å gjøre ting annerledes, slik som å fornye en eksisterende arbeidsprosess, et produkt eller tjeneste, eller selskapets forretningsmodell» (Iden et al, 2022, s. 18).

Karp (2014) beskriver organisatorisk endring der en organisasjon beveger seg fra en tilstand til en annen. Han skriver at det man er opptatt av er at organisasjonen endrer seg, men at dette avhenger av små grupper med enkeltindivider. Det er enkeltindividene i organisasjonen som sørger for endring. Denne endringen kan bestå av noe nytt som for eksempel det å ta i bruk ny teknologi eller nye systemer. Individets evne til å endre seg får derfor nå økende oppmerksomhet fra forskere på endringer i organisasjoner (Karp, 2014). Kræmmegaard (2022) peker på ti evner en organisasjon må ha for å lykkes med digital utvikling. Hun beskriver også viktigheten med å skape en forståelse blant medarbeidere for den digitale utviklingen. Organisasjonen, eller dens ledere må skape en mening for å lykkes med digitaliseringsprosjektet.

I denne oppgaven vil jeg se på hindre organisasjoner står ovenfor når enn skal gjennomføre digitaliseringsprosjekter. Jeg vil undersøke om det er behov for endring gjennom å undersøke om der finnes hindringer i dag. Det kan være ulike motiver for endring, og endringsprosesser kan settes i gang selv om de ikke er nødvendige (Karp, 2014). Ida Bring Løberg er forsker ved NAVs egen kunnskap- og analyseseksjon. Hun peker at det har vært høyt akademisk fokus på digital forvaltning, men peker samtidig på at medarbeidere i førstelinjen har vært gjenstand

for mindre interesse (Løberg, 2020). Jeg finner flere undersøkelser på innbyggerfokus. Blant annet har OsloMET publisert forskningsartikkelen *NAV er mindre tilgjengelig for noen av dem som trenger tjenestene mest* (By- og regionforskningsinstituttet NIBR, 2023). SINTEF på oppdrag fra NAV peker også på digital ekskludering (Sintef Digital, 2022). Begge disse undersøkelsene peker på at NAV gjør seg utilgjengelig for enkelte brukergrupper. Dette på tross av at digitaliseringen skal bidra til at NAV bruker mer tid på de som trenger oss mest. NAVs brukerundersøkelse undersøker også, naturlig nok, hvordan brukere av NAV, personbrukere og arbeidsgivere opplever digitale tjenester (NAV, 2022).

Jeg er selv medarbeider i NAV. Mange kan oppleve at NAV er vanskelig å forholde seg til, både fysisk og digitalt. Brukertilfredshet og involvering av brukere er en viktig prioritering. Dog opplever jeg at fokuset på veiledere i førstelinje er vell så viktig. Det er de som tar i bruk de nye systemene, og det er de som sitter nærmeste brukeren. Hindringene medarbeidere i NAV opplever er viktig for å forstå hvordan vi kan levere bedre brukertjenester. På bakgrunn av dette undersøke hva medarbeidere i NAV opplever som hindre for å lykkes med digital utvikling.

1.1 Offentlige strategier og styringsdokumenter

Kommunal- og distriktsdepartementet la i juni 2019 frem «En digital offentlig sektor», en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025. Strategien beskriver blant annet at «digitalisering skal bidra til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskapning i næringslivet og ikke minst en enklere hverdag for folk flest». Strategien har som hensikt og understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet og totalt i hele offentlig sektor. Med dette menes blant annet bedret kvalitet i brukermøter samtidig som man skal oppnå en mer effektiv oppgaveløsning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Målsetningene i strategien er i tråd med Meld. St. 27 Digital agenda for Norge (2015 – 2016) som beskriver hvordan Norge kan utnytte teknologi for å nå målene om en enklere hverdag og økt produktivitet.

Kommunale og statlige virksomheter kaster seg på digitaliseringstrenden i tråd med de offentlige strategiene i håp om å nå nettopp denne effektiviseringseffekten. Offentlig sektor er under endring, der flere og flere tjenester blir digitale. Fra New Public Management (NPM) til Digital Era Governance (DEG). Når vi snakker om DEG tenker vi at det er digitaliseringen

som er drivkraften i dagens reformer innen offentlig sektor, DEG skal ikke bare øke effektiviteten mål i kroner og kvalitet, men også bedre sammenhengen mellom tjenestene den enkelte innbygger mottar fra offentlig sektor (Andersen et al., 2020, kap 5).

Målene i digitaliseringstrategien «Èn digital offentlig sektor» er:

- Offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitsvekkende måte
- Flere oppgaver løses digitalt, og som sammenhengende tjenester
- Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor
- Offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskapning i næringslivet
- Kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling
- Kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte.

Innbyggere i Norge mottar digitale tjenester i alle livets faser og tjenestene berører mange ulike hendelser. I første omgang har man valgt å gjøre en prioritering for utvikling av sammenhengende tjenester. Disse prioriteringene er knyttet til livsfaser der man ser at innbyggeren mottar mange ulike tjenester fra flere ulike offentlige instanser. Det er prioritert syv livshendelser: få barn, alvorlig sykt barn, miste og finne ny jobb, ny i Norge, dødsfall og arv, starte og drive en frivillig organisasjon og starte og drive en bedrift (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

1.2 Digitalisering i NAV

NAVs omverdensanalyse tar for seg de viktigste samfunnstrendene som vil påvirke arbeids- og velferdsområdet frem til 2035. Analysen er bygget på både synlige trender og antakelser på hvordan samfunnet vil endre seg fremover, og ser på hvordan disse endringene i samfunnet vil påvirke NAV. Analysen beskriver blant annet en økt aldring i befolkningen der aldersgruppen over 67 år forventes å øke med 30%, mens vi ser en langt lavere vekst i total befolkningsvekst på rundt 5%. Ser vi på yrkesaktiv alder forventes det en vekst på 2%, dette utgangspunktet gjør det helt tydelig at det blir færre yrkesaktive per pensjonist og aldringen vil øke gapet mellom utgiftene og inntektene til statsbudsjettet. Lavere skatteinntekter stiller krav til økt

effektivisering i offentlig sektor, og det forventes at NAV må følge opp flere brukergrupper mot arbeid enn i dag. Det krever også at NAV blir mer treffsikker i hvilke brukergrupper som prioriteres i oppfølgingen (NAV, 2023, s.8).

Forventninger rundt digitaliseringen av NAVs tjenester blir også beskrevet i analysen. Innbyggere vil i større grad forvente at tjenestene er tilpasset den enkeltes behov og at de oppleves som sammenhengende på tvers av offentlig sektor. Digitalisering av NAVs tjenester, samt bruk av kunstig intelligens (KI) beskrives blant annet som en mulighet for å effektivisere og øke kvaliteten i NAVs tjenesteproduksjon, bidra til at NAV møter flere, men også at skillet mellom digitale og fysiske møter blir mer utydelig. Digitaliseringen stiller også økte krav til digital kompetanse internt i NAV (NAV, 2023, s.9-11). Det vil stilles annerledes forventninger til hvordan NAV møter innbyggere og arbeidsgivere, møteformene vil kanskje bli mer digitale, men forventninger om å bli møtt med respekt av et tilgjengelig og kompetent NAV vil ikke endre seg. Tjenestene vil se annerledes ut, men man antar at resultatet innbyggerne er ute etter vil ligne på de samme forventningene man har i dag (NAV, 2023, s.47-49).

I beskrivelsen av Peder Ås sitt møte med NAV i fremtiden kunne vi lese at:

«Mens Peder sover, søker et system bygget på kunstig intelligens gjennom tusenvis av annonser for å se hvilke stillinger som kan passe for han. Når han våkner ligger det en liste med stillinger klar, og Peder får invitasjon til et møte i det offentlige metaverset med en NAV-veileder»

I NAVs virksomhetsstrategi NAV2030 er nettopp disse tjenestene beskrevet. Under hovedambisjon *Vi mobiliserer arbeidskraft dit behovet er*, kan vi lese undermålene om at NAV beveger arbeidskraft dit behovet er, og at NAV synliggjør og realiserer ressurser hos dem som har utfordringer med å få eller beholde arbeid (NAV, 2023b).

Likevel i februar 2021 kunne man i riksdekkende media lese at det hadde blitt avdekket et alvorlig brudd på personvernet i NAV, da NAV hadde delt CV-er med arbeidsgivere uten hjemmel i loven. Praksisen hadde foregått over flere år, og man anslår at det er ca. 1,8 millioner berørte i saken (datatilsynet, 2022). Uten innsyn i utviklingsprosessen for CV-basen, så er det likevel rimelig å anta at dette skulle blant annet bevege arbeidskraft dit behovet er og i tillegg var et verktøy for å synliggjøre ressurser hos arbeidssøkere. Et forsøk på å digitalisere og skape dette fremtidsbilde av NAV var feilslått, og digitale tjenester ble gjort om til analoge igjen.

1.3 Innbygger tilfredshet på dagens digitale tjenestenivå

Digitaliseringsstrategien En digital offentlig sektor er satt for 2019 – 2025. Siden lanseringen av strategien er over halv tid gått. Hvordan ligger vi an med å realisere målene strategien beskriver? Målet er å lage effektive brukerrettede tjenester, hva sier brukerne?

På oppdrag av kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomfører Sentio Research Norge i 2018 en kvantitativ undersøkelse, der de blant annet undersøkte i hvor stor grad innbyggere og næringsdrivende hva fornøyde med de digitale offentlige tjenestene. I undersøkelsen kommer det frem at 58% av befolkningen og 64% av næringsdrivende var fornøyd med tjenestene. 30% av innbyggerne og 41% av næringsdrivende mente at digitaliseringen burde økes, mens 9% mente at digitaliseringen hadde gått for langt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). OECD legger frem rapporten «Drivers of Trust in Public Institutions in Norway» i mars 2022, her fremkommer det at to av tre nordmenn mener at offentlig sektor ikke gjør nok for å være innovative (NorStella Foundation, 2022). Innbyggerundersøkelsen (Direktoratet for forvaltning og IKT 2019) viser at 60 prosent av de spurte mener at det er mye «plunder og heft» i møtet med det offentlige (NAV, 2021).

En av målsetningene i digitaliseringsstrategien handler om at offentlig sektor utnytter potensialet for deling av data for å nettopp lage brukervennlige tjenester og for å bidra til verdiskapning i næringslivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Tall fra OECD viser at innovasjonstakten i offentlig sektor i dag ikke står verken til innbyggere eller næringslivets forventninger. NorStella gjengir resultater i sin rapport Digital Tilstand 2022 at vi er langt unna å nå målet om å utnytte potensialet i datadeling i offentlig sektor. Ved lik utvikling vil 50% av de digitale tjenestene i statlig sektor gjenbruke data i løpet av 2034, for kommunal sektor forespeiles det 2041 (NorStella Foundation, 2022). Dette er et eksempel jeg mener viser at vi ikke er i nærheten av å realisere målene i digitaliseringsstrategien satt for 2025. Jeg mener innbygger tilfredsheten også danner grunnlag for å anta at det er noen hindringer for å lykkes med digital utvikling av offentlig sektor, og at dette igjen kan danne dette behovet for endring som Karp (2014) peker på.

1.4 Problemstilling

NAVs tjenester er komplekse og omhandler flere viktige livshendelser, også de prioriterte livshendelsene som prioriteres i «En digital offentlig sektor». Internt sier vi ofte at NAV følger deg fra vugge til grav. NAV er involvert helt fra barnetrygd til pensjon. Det digitale utviklingspotensialet i NAV er enormt. Teknologi gir oss mulighet til å forbedre og effektivisere dagens arbeidsprosesser, men det stiller også krav. NAV kan og må utvikle hele tjenestetilbudet, blant annet innbyggermøter, regelverk, organisering, samhandling og digital kompetanse internt i organisasjonen (NAV, 2023, s.63). Utviklingsarbeidet er både tid- og ressurskrevende, det involverer utviklere på IT siden i direktoratet, veilederen i førstelinjen og alle ledd imellom. Formålet med utviklingen er å fornye, å forenkle, å forbedre og å effektivisere, selv om formålet er godt lykkes vi ikke alltid. Hvor er smertepunktene?

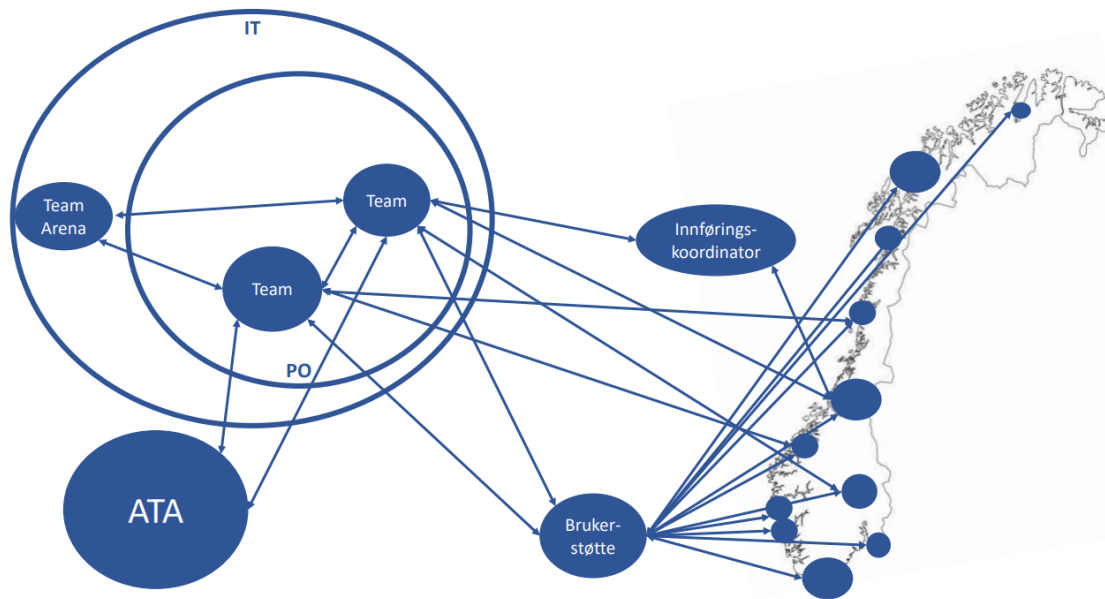
For å belyse tematikken har jeg stilt meg følgende problemstilling:

Hvilke hindringer kjenner vi til for digitalisering av offentlig sektor, og hvordan opplever medarbeidere i NAV disse hindringene?

1.4.1 Praktisk motivasjon

Til daglig jobbet jeg som innføringskoordinator ved et fylkeskontor i NAV.

Innføringskoordinatoren har blant annet ansvar for at lokale NAV-kontor tar i bruk nye digitale verktøy. I rollen vil typiske oppgaver være innføring av nye digitale verktøy, pilotering og evaluering av nye verktøy gjennom smidig utviklingsmetode og innspill og dialog knyttet til fremtidens digitale verktøy i NAV. Gina Linstad, stipendiat ved NTNU forsker på digitalisering i NAV. På konferansen NAV + Akademia = Sant, november 2023 beskriver hun rollen innføringskoordinator gjengitt i figuren nedenfor.



Hun beskriver at rollen har et unikt innblikk det digitale utviklings arbeidet i NAV og kan med utgangspunkt i deres rolle og plassering se utfordringer knyttet til både IT avdelingens perspektiv og det lokale NAV-kontorets perspektiv.

Fylkeskontorene i NAV er knyttet til Arbeid- og tjenestelinjen i NAV. Det betyr at fylkeskontorene opererer i den delen av NAV som først og fremst jobber med formidling til arbeid, ikke ytelser. Målet vårt er å jobbe for at arbeidssøkere får eller beholder jobb og at arbeidsgivere får eller beholder arbeidskraft. Den digitale utviklingen i NAV berører alle aspektene ved NAVs tjenester, også veiledningssituasjonen ute på et NAV kontor. Fra egne erfaringer ser jeg at vi i noen tilfeller lykkes med både utvikling, innføring og bruk av nye digitale tjenester og verktøy. I Andre tilfeller lykkes vi ikke. Som innføringskoordinator er det av særlig interesse å gjøre et dypdykk i de utfordringene vi støter på. Det oppleves som helt avgjørende å lykkes med fremtidens digitaliseringsprosjekter for å møte forventningene til fremtidens NAV.

1.5 Avklaringer

1.5.1 Digitalisering og digital transformasjon

Digitalisering og digital transformasjon forstås som to ulike begreper og prosesser.

Digitalisering kan i den enkleste form beskrives som noe som går fra å være analogt til

digitalt. Digital transformasjon kan på andre enden beskrives som gjennomføring av digitalisering som også fordrer systemnivåendringer (Unruh og Kiron, 2017). Kræmmergaard (2022) beskriver også digitalisering der organisasjonen stiller krav til endring av praksis som digital transformasjon.

Iden et al. (2022) bruker begrepet digitalisering som et begrep for å beskrive «å utvikle en digital løsning for å løse et forretningsmessig problem eller tilby noe nytt». Digitaliseringen skal ikke bare eksistere, men den skal få oss, eller menneskene i organisasjonen til å endre en arbeidsprosess, eller for eksempel en tjeneste (Iden et al., 2022, s. 34). Iden et al (2022) bruker her begrepet noe annerledes enn hvordan Unruh og Kiron (2017) og Kræmmergaard (2022) bruker begrepet.

Ordet digitalisering blir ofte brukt i daglig tale. Digitalisering blir ofte en beskrivelse på et samfunn som stadig tar i bruk digital teknologi i form av digitale tjenester og/eller verktøy (Iden et al, 2022). Videre i oppgaven skriver jeg både om digitalisering, digitaliseringsprosjekter og digital transformasjon. Begrepet «digitalisering av offentlig sektor» blir brukt i offentlige styringsdokumenter, strategier o.l. Eksempelvis beskriver En digital sektor målsetninger som handler om tydelige endringer på systemnivå, men det er likevel begrepet digitalisering som blir brukt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Når jeg videre i oppgaven bruker begrepene digitalisering eller digital transformasjon vil jeg presisere at jeg her legger til egenskapene som Unruh og Kiron (2017) og Kræmmergaard (2022) legger i begrepet.

1.5.2 Digitalisering av offentlig sektor

Jeg har i problemstillingen stilt meg spørsmålet «Hvilke hindringer kjenner man for digitalisering av offentlig sektor?». For å avgrense oppgaven vil jeg presisere at jeg først og fremst vil fokusere på den statlige delen av offentlig sektor. Dette er både for å avgrense oppgaven, men også for å kunne ha et best mulig sammenligningsgrunnlag ettersom at også NAV er en statlig organisasjon. NAV har også en kommunal del, denne er ikke en del av denne studien.

1.6 Oppgavens videre oppbygging

Videre i oppgaven vil jeg presentere et teoretisk grunnlag som gir meg forståelse og innsikt i hindringer for digital utvikling og endringsprosesser i organisasjoner. Jeg vil se på både organisasjons- og individnivå. Tidligere forskning og undersøkelser på samme området presenteres for å gi innsikt til hvordan dette utfordringsbilde synliggjøres blant virksomheter i offentlig sektor – her presenterer jeg også andres erfaringer på organisasjons- og individnivå. I metode kapitlet gjør jeg rede for utvalg av teori, tidligere forskning og metode. I funn kapittel presenterer jeg funn, der jeg gjennom kvalitativt intervju har intervjuet medarbeidere i NAV. Videre i oppgaven vil jeg kort diskutere de hindringene jeg har sett på knyttet til digitalisering av offentlig sektor, før jeg trekker inn hvordan medarbeidere i NAV opplever disse hindrene. Avslutningsvis gir jeg en oppsummering av oppgavens viktigste punkter.

2.0 Teori

Det er forsket og skrevet mye om digitalisering av organisasjoner og offentlig sektor. Det er kanskje ikke så rart når vi har holdt på med digitalisering siden 70 – tallet (Schartum et al, 2017). Jeg vil i oppgaven presentere teoretiske perspektiver på digitalisering av organisasjoner. Dette fordi jeg ønsker et teoretisk rammeverk som tar for seg de store kjente utfordringene knyttet til digitalisering av organisasjoner. Jeg vil se på teori knyttet til digital transformasjon og digitaliseringsprosjekter, men også se på organisasjonsteori knyttet til endringer i organisasjoner. Det er viktig å se dette sammenheng da det er nødvendig å oppnå endringer i organisasjoner for å oppnå digital transformasjon (Unruh og Kiron, 2017).

Som teoretisk rammeverk har jeg valgt å se på flere perspektiver på hinder for å lykkes med digital utvikling. Iden et al (2022) presenterer hindringer knyttet til de ulike fasene for et digitaliseringsprosjekt. Disse fasene henger godt sammen med Digitaliserings direktoratets Prosjektveiviser (Digdir, 2023a). Videre ønsker jeg å se på andre hindringer som ikke nødvendigvis identifiseres i de ulike fasene, men kan sees gjennom hele prosjektet. Her trekker jeg frem Schartum et al (2017) som presenterer kjente hindringer. Videre ville jeg seg på mer klassiske endringsteorier i offentlig sektor. Kræmmergaard (2021) beskriver organisasjoners modenhet. Med modenheten øker kompleksiteten, som igjen stiller krav til endringsprosesser i organisasjonen. Karp (2014) gir meg perspektiver på endringer på organisasjonsnivå og individnivå. Tom Karp er professor i ledelse, og kilden jeg henviser til retter seg direkte mot masterstudenter som ser på endringer i organisasjoner. Jeg trekker også frem Jaffe og Scott (1988) modell for individets endringskurve. Gjennom oppgaven bruker jeg to ulike kilder til Kræmmergaard (2021 og 2022). Kræmmergaard ser jeg på som en spennende kilde da spesielt med hennes erfaringer både fra akademia og praksis.

2.1 Digitalisering av offentlig sektor – fra 1970 til i dag

Som nevnt innledningsvis skal digitaliseringen av offentlig sektor fornye, forenkle, forbedre og effektivisere tjenestene som skal leveres innbyggerne. Helt siden 1970- og 80- tallet har det offentlige digitalisert deler av arbeidsprosessene som utføres av de ansatte. Da handlet det mer som støtteverktøy i saksbehandling og intern administrasjon, nå snakker vi om at for å oppnå målsetningene må digitaliseringen sees i sammenheng med organisatoriske endringer (Schartum et al, 2017, s.133-135). Dette historiske tilbakeblikket er viktig for å forstå at den

digitale utviklingen av offentlig sektor har endret karakter. Vi har gått fra å tenke digitalisering til å tenke digital transformasjon (Unruh og Kiron, 2017).

Fornyning av oppgavene beskrives som en mer helhetlig oppgaveløsning. Oppgaver og sammenhengende digitale tjenester skal sees i sammenheng, der eksempelvis ulike aktører fra offentlig sektor skal koordinere og samordne tjenestene til innbyggeren. Videre beskrives forenkling som noe som særlig skal ta brukerperspektivets hensyn (Schartum et al. 2017). Helsenorge.no blir brukt som eksempel på en felles portal der brukeren enkelt kan få oversikt over tilgjengelige tjenester og samtidig får selvbetjente tjenester tilgjengelig. Forbedring handler om økt kvalitet; tjenestene skal bli bedre og brukerne skal bli mer fornøyd enn tidligere. Den siste målsetningen, effektivisering, handler om reduserte kostnader. Offentlig sektor skal løse flere oppgaver til lavere kostnad enn tidligere (Schartum et al., 2017, s. 134). Siden 70-tallet har vi sett digitalisering av offentlig sektor i en eksponentiell vekst. Vi vet at vi ofte ikke lykkes (Flak et al., 2012). Hvorfor ikke, og hva har vi lært så langt?

2.1.1 Digital modenhet

Kræmmergaard (2021) beskriver det hun kaller fem generasjoner for digital modenhet i organisasjoner. Disse generasjonene beskriver godt overgangen fra en tidlig tankegang på digitalisering til dagens mer fokus på transformasjonsbegrepet. Dette er viktig å forstå når vi snakker om endringer i organisasjoner, og hindre for dette.

Den første, generasjon en handler om automatisering. Det å sette digital teknologi til eksisterende praksis, eksempelvis automatisering. Generasjon to dreier seg om å bruke digitale teknologier til effektivisering. Generasjon tre bruker digital teknologi til å utvikle nye tjenester og produkter. Generasjon fire beskriver at organisasjoner bruker teknologi for å oppfylle kundens eller tjenestemottakerens behov på nye og sammenhengende måter. Den siste og femte generasjonen peker på digital teknologi som en proaktiv service eller tjeneste, en teknologi som utfordrer det faglige bak tjenestene. En organisasjon som befinner seg på generasjon fem av digital modenhet vil med andre ord utnytte og bruke digital teknologi til å levere tjenester eller produkter aller helst før tjenestemottakeren vet at de har behov for det. Teknologien er en drivkraft og en selvfølgelighet (Kræmmergaard, 2021).

Kræmmergaard (2021) viser til egne undersøkelser der hun presenterer at det er flere organisasjoner som befinner seg i generasjon en til fire, enn de som befinner seg på generasjon fem. Det er også et flertall av bedrifter som ønsker å stige på denne

generasjonsstigen. Det er vanskelig for mange organisasjoner å vurdere sin egen modenhet, noen overvurderer seg selv, men også at noen undervurderer seg selv (Kræmmergaard, 2021).

Spranget fra generasjon to til generasjon tre beskrives som et vanskelig steg. Dette handler om at generasjon tre i mye større grad handler om å knytte den digitale teknologien man bruker til organisasjonens overordnede strategi, det er her nødvendig å se på teknologien som en del av organisasjonen og ikke som en løsreven del av den (Kræmmergaard, 2021). «Det er på det her trappetrinnet at man tar skrittet fra digitalisering til digital transformasjon» (Kræmmergaard, 2021, s. 80).

Organisasjonens bevegelse gjennom generasjonene stiller ulike krav til medarbeidere i organisasjonen. Kræmmergaard (2021) beskriver en organisasjon som befinner seg i generasjon en som et sted der man typisk ser at det er IT avdelingen som står for alt med IT. De er gjerne plassert langt vekk fra resten av organisasjonen, både fysisk, men også organisatorisk. Som regel handler IT beslutninger om man skal kjøpe nytt utstyr eller ei og medarbeidere skal lære seg å bruke utstyret på en standardisert måte. I en organisasjon som befinner seg i generasjon fem vil man være opptatt av medarbeidernes samspill med teknologi. Det vil være nødvendig å utvikle ny kompetanse hos medarbeidere slik at de kan samarbeide med teknologene. Ofte er beslutninger desentralisert, da medarbeiderne er styrket faglig. De fatter kompetente beslutninger ved hjelp av teknologien (Kræmmergaard, 2021).

2.1.2 Teknologiperspektivet og verktøyperspektivet?

Vi kan se på digitalisering ut fra to ulike perspektiv; teknologiperspektivet og verktøyperspektivet (Schartum et al. 2017, s. 137-138). Schartum et al. (2017) beskriver at når vi tar på oss teknologibrillene tenker man at digital teknologi i seg selv kan være en selvstendig og uavhengig årsak til utvikling. Hvilke muligheter gir teknologien oss? Videre ser de på verktøyperspektivet tar sikte på at digitaliseringen avhengiges av forvaltningspolitikken og at dermed er digitaliseringen et verktøy for å oppnå allerede etablerte målsetninger. Innenfor teknologiperspektivet tenker man at det er en forutsetning at det offentlige tilpasser seg teknologien og dens muligheter, dette krever styring og samordning for å høste gevinster på tvers av sektorer. Jeg vil undersøke hvordan medarbeidere i NAV opplever disse perspektivene og hvilke perspektiv man opplever NAV har når de prioriterer i digitaliseringsprosjekter.

Gjennom teknologiperspektivet er det en fare for at teknologien styrer offentlige prioriteringer og målsetninger. Verktøyperspektivet peker på egne utfordringer, da det på denne siden er en fare for at vi tvinger teknologien til å tilpasse seg allerede etablert praksis. Dette vil ikke la oss utnytte teknologien for å oppnå dens potensial.

2.1.3 Gevinstrealisering

Målene for digitaliseringen av offentlig sektor er som nevnt å forbedre noe (Schartum et al. 2017). For å lykkes med digitaliseringsprosjekter må man derfor lykkes med forbedringen, ofte er forbedringen omtalt som gevinstrealisering. I Flak et al. (2012) kan man lese at gevinstrealisering er prosessen med å organisere og lede slik at mulige gevinster faktisk kan realiseres. Direktorat for økonomistyring legger det samme i begrepet, men legger også til:

«Gevinstrealisering innebærer å planlegge og organisere med tanke på å hente ut gevinster av et tiltak, og å følge opp disse gevinstene slik at de faktisk blir realisert» (DFØ, 2023a).

Videre definerer DFØ at man kan definere en gevinst som en effekt som blir sett på som positivt av minst en interessent. Man skiller også på effektivitetsgevinster og kvalitetsgevinster. Det effektivitetsgevinster handler om kostnadskutt og økonomiske besparelser for eksempel offentlig sektor, mens kvalitetsgevinster handler i større grad om å forbedre tjenester og brukeropplevelser (DFØ, 2023b).

2.1.4 50 år etter – det er fortsatt store utfordringer

Man kan peke på flere utfordringer digitaliseringen av offentlig sektor står ovenfor i dag. Det er blant annet et fokus på brukerperspektivet og sammenhengende tjenester.

Virksomhetsgrenser skal blant annet ikke sette en stopper for god tjenesteflyt.

Departementene skal ikke bare ta et større ansvar for digitalisering i egen sektor, men skal også ta et ansvar for at digitaliseringen er nyttig i andre sektorer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Så langt kan man antyde at tross forsøk på å samordne og koordinere digitaliseringen av offentlig sektor har man ikke lykkes så langt (Schartum et al. 2017, s. 142-145).

Samtidig kan man diskutere om inntoget av New Public Management (NPM) har bidratt til å sabotere for samordning på tvers av sektorer. I fokuset på oppsplitting og fristilling,

lederskap, mål- og resultatstyring og markedsmekanismer har ikke digitalisering spilt en hovedrolle. Schartum et al (2017, s.151-152) beskriver det slik:

«Det innebærer for eksempel at digitaliseringen antas å gi mest for pengene (og bedre tjenester) når ledelsen lokalt i statlige virksomheter (og ikke politisk ledelse i departement eller tverrdepartementale komiteer) bestemmer hva som skal digitaliseres og hvordan digitaliseringen skal skje, så lenge ledelsen blir målt på og må stå til ansvar for resultatene av tiltakene».

Det er også tydeliggjort i «En digital offentlig sektor» at man skal jobbe systematisk med realisering av gevinster (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Sammen med dette fokuset på gevinster og gevinstrealisering rapporterer en stor andel, potensielt opp mot 80% at de har utfordringer knyttet til realisering av disse (Flak et al., 2012). Videre forteller Flak et al., (2012) at vanskelighetsgraden for å lykkes med gevinstrealiseringen økes i takt med kompleksiteten på teknologien og organisasjonen som skal gjennomføre gevinstrealisering. Man vet også at det ikke sånn at teknologien i seg selv er tilstrekkelig for å oppnå gode digitale tjenester, eller gevinster av disse (Iden et al., 2022). Etter hvert som organisasjoner beveger seg fra generasjon en til generasjon tre og høyere i digital modenhet (Kræmmergaard, 2021) kan man anta at hindringene for å lykkes er enda mer fremtredende.

2.2 Hindringer for å lykkes med digitalisering

Mange digitaliseringsprosjekter i staten mislykkes, dette er det flere årsaker til. Man kan for eksempel se at prosjektene tar lengere tid enn forventet og at det blir langt dyrere enn forventet (Schartum et al., 2017). I denne delen av kapitlet vil jeg se på teori som beskriver ulike årsaker for hvorfor digitaliseringsprosjekter ikke lykkes, eller oppnår ønsket effekt.

2.2.1 Hinder i utviklingsfasen, innføringsfasen og bruksfasen

Iden et al. (2022) beskriver ulike faser i digitaliseringsprosjekt og mulige hinder i disse fasene. I dette delkapittelet skal vi se på utfordringer knyttet til utviklingsfasen, innføringsfasen og bruksfasen.

I utviklingsfasen kan man se på utfordringer knyttet til selve teknologien. Utvikling av ny teknologi, verktøy eller tjenester skal først og fremst ha som ambisjon og utvikle organisasjonen den utvikles til, å utvikle teknologi er ikke et mål i seg selv. Ofte kan man se at man i utviklingsfasen legger for stor vekt på teknologien i seg selv, og man viser selve

bakgrunnen for behovet for utvikling for lite oppmerksomhet (Iden et al., 2022). Tidligere beskrevet som teknologiperspektivet (Schartum et al., 2017). I utviklingsfasen er det helt avgjørende at de involverte parter har tilstrekkelig innsikt og forståelse av organisasjonens behov, strategiske mål og eksisterende praksiser. Man kan risikere at prosjektene «lever sitt eget liv». Med dette mener man at prosjektene ikke er tilstrekkelig tilknyttet resten av organisasjonen, eller den delen av organisasjonen man skal utvikle for eller til. Kan man nok om de interne arbeidsprosessene? Skjer det interne endringer underveis? Har rammebetingelsene for prosjektet endret seg? I disse tilfellene risikerer man at digitaliseringsprosjektet ikke treffer eller gir ønskede effekter (Iden et al. 2022, s. 43).

I innføringsfasen kan man se andre problemstillinger. Den digitale løsningen er ferdig, og skal nå overføres til organisasjonen og de som faktisk skal ta i bruk løsningen. Avklaring av hvem som har ansvaret og hvordan utrulling skal foregå presenteres som en klassisk problemstilling. Ofte har ikke de som skal innføre løsningen deltatt i selve utviklingen av teknologien, man er derfor ikke tilstrekkelig forberedt på hva det nye verktøyet vil bety, eller hva som skal til for å realisere ønskede gevinster (Iden et al., 2022). En annen klassisk problemstilling er at man undervurderer tids- og ressursbruk denne fasen krever. Man tar for lett på hva det vil si å erstatte etablerte praksiser med nye (Meyer og Stensaker, 2006 i Iden et al., 2022, s. 44). Man ser også at toppledelsen har latt seg overtale til å iverksette digitaliseringsprosjekt, men at man senere mangler gjennomføringskraft og forståelse for hva det betyr i egen organisasjon (Schartum et al., 2017). Digitaliseringsprosjekter erstatter ikke daglig drift, men kommer i tillegg til. Det kan derfor være krevende for en virksomhet å prioritere tilstrekkelig ressursbruk til denne oppgaven. I tillegg ser man at et digitaliseringsprosjekt sjeldent kommer alene. Innføringen av den ene nye løsningen konkurrerer ofte med andre digitaliseringsprosjekt og innføringsfaser (Iden et al. 2022, s. 43-44).

Den siste fasen som beskrives er bruksfasen. Her beskrives de ansattes mulighet for «workarounds». Med workarounds mener man at medarbeidere ikke utfører arbeidsprosessen riktig, og at man finner metoder for å omgå eller unngå å ta i bruk den nye digitale løsningen, eller at man ikke bruker løsningen slik den var designet til å brukes. Dette kan skyldes både feil og mangler under utviklingsfasen og, eller under innføringsfasen. Kanskje den nye løsningen ikke treffer behovet hos dem som skal bruke den? Kanskje medarbeideren ikke har fått tilstrekkelig opplæring, eller opplever at løsningen gir tilstrekkelig verdi eller nytte. For å

lykkes med digital transformasjon og en faktisk endring i måten vi jobber på, må også ledelsen klarer å få med medarbeidere på at det er en mening med endringene (Kræmmergaard, 2022). Videre beskrives det at workarounds ofte kan skjules, da den ansatte gjerne ikke avslører selv at de ikke utfører arbeidsprosessen rett. Workarounds kan også påvirke andres arbeidsprosesser, være en kilde til feil og ikke minst føre at de planlagte gevinstene ikke oppnås (Iden et al. 2022, s. 44).

Workarounds beskrives som et symptom av medarbeideres «teknostress». Medarbeidere opplever et økt stress knyttet til stadig økte krav til blant annet digital kompetanse og system forståelse. Som medarbeider skal man stadig forholde seg til flere systemer, utviklingen går fortere og økt digitalisering betyr også ofte at det er lettere å bli sett i kortene. Økt digitalisering i form av økt antall digitale systemer og informasjonskilder gjør arbeidshverdagen mer kompleks og krevende (Tarafdar et al. 2007 i Iden et al. 2022, s. 153).

Iden et al (2022) gir en teoretisk tilnærming til digitale prosjekters ulike faser. Jeg syntes her også det kan være nyttig å vise til en praktisk kilde som også knytter seg til faser. Fasene vil jeg senere i oppgaven bruke som utgangspunkt for å identifisere hindre knyttet til de ulike fasene.

Digitaliserings direktoratets prosjektveiviser har som formål til å bidra til flere vellykkede prosjekter (digdir, 2023a). Bakgrunnen for prosjektveiviseren baserer seg på et mål om digitalisering av offentlig sektor. Det står at «Digitalisering skal bidra til bedre tjenester for brukerne og en mer effektiv forvaltning» (Digdi, 2023b), ikke ulikt digitaliseringstrategien vi kjenner som En digital offentlig sektor (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). Tross fokus på en effektiv digital forvaltning ser man i stor grad at man ikke lykkes med digitaliseringsprosjekter (Schartum et al, 2017). På Digdir sine nettsider for prosjektveiviseren beskrives bakgrunn og hensikt på denne måten:

«En utfordring er at virksomhetenes modenhet og kompetanse på prosjektstyring og gjennomføring er varierende. Digitaliseringsdirektoratet har derfor utarbeidet Prosjektveiviseren som er en anbefalt prosjektmodell for styring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter» (Digdir, 2023b).

Prosjektveiviseren deler prosjektene inn i fem ulike faser; konsept, planlegge, gjennomføre, avslutte og realisere(digdir, 2023a).

I forkant av konseptfasen kommer idéfasen, organisasjonen skal i forkant av prosjektet vurdere hvilke ideer og konsepter som skal utredes i konseptfasen. Konseptfasen handler om å avklare behov, velge konsept og identifisere gevinster. Videre kommer man over i fasen for planlegging, denne fasen handler om planlegging av den overordnede styringen av prosjektet. I gjennomføringsfasen handler det om å gjennomføre leveranser og følge opp gevinstrealisering (Digdir, 2023a).

Suksessfaktorer for gevinstrealisering beskrives også i de ulike fasene. I konseptfasen beskrives det som avgjørende å identifisere gevinster. For å gjøre dette må man involvere nøkkelpersoner fra den delen av organisasjonen gevinstene skal realiseres i. Forankring hos ledelsen beskrives også som nødvendig. I planleggingsfasen pekes det på at en må peke ut en gevinstansvarlig og planlegge for gevinster. I gjennomføringsfasen må en sørge for at gevinstrealiseringsplan og interresenter er involvert. Dette er for å sikre gevinstuttak i neste fase. I avslutningsfasen, og overføring til linja må prosjektet støtte innføringsarbeidet og gevinstansvarlige må følge opp. Her må man også starte med å måle effekt. I realiseringsfasen må man sikre at de nødvendige endringene gjennomføres og at prosjektets leveranse blir tatt i mot på en god måte (Digdir, 2023c).

Når jeg sammenligner disse fasene med Iden et al (2022) sine tre faser, ser jeg at det utpeker seg et skille midt i prosjektveiviserens fase for gjennomføring. Utviklingsfasen handler i stor grad om å identifisere behov, planlegge og gjennomføre utviklingen av selve verktøyene som skal brukes. Her leverer utviklere leveranser som man i innføringsfasen følger opp og jobber med gevinstrealiseringen ute i organisasjonen (Iden et al, 2022). Prosjektveiviserens fase for å avslutte og realisere viser til at dette er faser for å overføre til linje og realisere gevinster (Digdir, 2023a), her er vi inne i Iden et al (2022) sin bruksfase.

2.2.2 Ressursbruk, lover og regler og samhandling som hinder for digitalisering

Schartum et al (2017) tar for seg tre områder hovedområder som pekes på som utfordringer: 1) Kostnader og ressursbruk, 2) Juridiske utfordringer og 3) Utfordringer med samhandling. Tidligere i kapitlet så jeg på hinder i ulike faser. Ved en gjennomgang av aktuell litteratur finner jeg at utfordringene knyttet til de ulike fasene ikke nødvendigvis er unike. Flere av utfordringene vi ser i flere av fasene handler nettopp om ressurser, lover og regler og samhandling. Jeg vil derfor se på hvilke hindringer Schartum et al (2017) peker på uavhengig av fasene i et digitaliseringsprosjekt.

Utfordringene kan ofte ligge i at kostnaden blir for høy, eller at prosjektet tar lenger tid enn først forespeilet. Dette utgjør en høy kostnad som betales av fellesskapets ressurser (Schartum et al., 2017). Schartum et al (2017) forteller også om utfordringer knyttet til tekniske forhold. Å erstatte de gamle tekniske løsningene er både ressurskrevende og kostbart. Dersom en offentlig virksomhet gjør store oppgraderinger, fører dette også gjerne med seg mye. Andre offentlige etater må «gå i takt» - dette er svært kostbare og tidkrevende prosesser.

Innenfor de juridiske utfordringene pekes det på i hovedsak to utfordringer. På den ene siden handler det om byråkrati og et regelverk som er lite tilpasset og i tråd med dagens virkelighet og muligheter. På den andre siden trekkes juridisk kompetanse og forståelse av sammenhenger mellom teknologi, organisasjon og jus frem som en mulig utfordring. Her pekes det ofte på utfordringer rundt innhenting, forvaltning og gjenbruk av data. Innsamling av opplysninger, lagring og forvaltning av disse og tilgjengeliggjøring og bruk av opplysninger er alle prosesser som får mye oppmerksomhet når vi snakker om digitaliseringsprosjekter. Altinn er en løsning som skal bidra til å forenkle og effektivisere datatilgang mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater (Schartum et al., 2017, s.47). Men løser det nok?

Jussen setter en ramme for digitaliseringen i form av at jussen stiller krav til at forvaltningen må etterleve lovgivningen (Schartum et al., 2017). Digitaliseringen må etterleve blant annet personvernforordningen, forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven. Det blir ofte påstått av jussen er et hinder for digitaliseringen. Det er viktig å påpeke at dette har flere nyanser. Hindringene jussen setter er ofte der for at de nettopp skal være hindringer. Lovgivningen er et resultat av en politisk og demokratisk avveining mellom motstridende hensyn. Det pekes gjentatte ganger på at lovgivningen er gjort i en annen tid og at derfor hensynene virker annerledes i dag. Det kan også hende at IT utviklere ikke har tilstrekkelig kunnskap om jussen, og først oppdager dette i etterkant (Schartum et al., 2017) Et tydelig eksempel på dette så vi i CV-skandalen nevnt innledningsvis. Mangel på juridisk kompetanse blant IT utviklere kan være en årsak til nettopp opplevelsen av at lover og regler er en hindring for digitaliseringen (Schartum et al., 2017).

Den siste utfordringen jeg vil trekke frem omhandler utfordringer i samhandling. Samhandlingen mellom de ulike offentlige etatene som i hver sin sektor er ansvarlig for egen digitalisering viser seg å være utfordrende. De ulike departementene har egne mandat, ressurser, teknologi og organisering for arbeidet. Med en slik organisering kan man risikere å

se tendenser til at utviklingen fokuserer mer på hva som er best for dem, enn på hva som er best for felleskapet. (Schartum et al., 2017). Har vi lik forståelse av behovet? Denne utfordringen blir ikke bare synlig på tvers av sektorer, men også innad i virksomheter. Siloorganisering av digitaliseringsprosjekter gjennom etablering av egne team rundt digitaliseringsprosjektet utfordrer samordningen. Utfordringen kommer når teamene blir mange og antall tjenester og komponenter som skal digitaliseres øker (Schartum et al, 2017, s. 134). Tidligere så jeg på Kræmmergaards (2021) fem generasjoner for digital modenhet. Hun peker på den økende grad av kompleksitet, dette utfordrer et tidligere mindset der «IT avdelingen jobber med IT og de sitter gjerne plassert et annet sted enn hos oss» type tankegang. Tidligere verdikjedetankegang er ikke lenger tilstrekkelig når man ønsker å utvikle sammenhengende tjenester. Dette stiller krav til samskaping i et økosystem og også en mer tverrfaglig tilnærming (Kræmmergaard, 2022).

2.2.3 Endringer i organisasjoner eller på individnivå?

Tidligere pekte jeg på Kræmmergaards (2021) perspektiver på digital modenhet, og hvordan man i generasjoner går fra digitalisering til digital transformasjon. Når vi snakker om digital transformasjon og hvordan det påvirker organisasjonen (Unruh og Kiron, 2017) syntes jeg det også er nødvendig å se på endringsteori. Vi vet at nye digitale verktøy ikke er nok i seg selv for å skape endring (Iden et al., 2022), vi må ha medarbeiderne med oss.

Å ha evne til å gjennomføre endringer er viktig for å lykkes med endring. Tydelig lederskap er blant annet viktig i denne fasen, man må utvikle en kultur for gjennomføring av planer, strategier og mål (Krus, 2014). Det kan syntes at selve gjennomføringen av endring er vanskelig å lykkes med.

«Manglende gjennomføring av vedtatte planer er et problem i mange organisasjoner. Det er den største hindring for suksess, hevder den indiske konsulenten og forfatteren Ram Charan» (Krus, 2014, s. 211).

«... I andre tilfeller har toppledelsen latt seg overtale til å iverksette ambisiøse digitaliseringsprosjekter, men har manglet både gjennomføringskraft og forståelse for hva prosjektene betyr for egen organisasjon» (Schartum et al., 2017, s. 157).

Videre, for å lykkes med endring presenteres faktorene læring, kultur, styring og ledelse som avgjørende for evnen til å gjennomføre endring (Krus, 2014). Hindringer for læring kan eksempelvis være at medarbeidere er for opptatt av deres egne arbeidsoppgaver, og at man ikke klarer å se det store bildet (Egan, 1988 i Krus, 2014). En annen manglende barriere er

manglende tid, kanaler og arenaer for dialog og felles meningsdannelse (Husted og Michaiova, 2002 i Krus, 2014). En tredje barriere beskrives som at medarbeidere ikke klarer å ta til seg eller bruke ny kunnskap (Cohen og Levinthal, 1990 i Krus, 2014).

Ledelse handler om påvirkning av mennesker (Krus, 2014). Lederen må legge til rette for en endringskultur. En slags «hos oss så gjennomfører vi endringer» type holdning. En slik type kultur kjennetegnes av at det skaper anerkjennelse til de som gjennomfører beslutninger. Endringskulturen henger sammen med organisasjonens image, som igjen reflekter på hvordan medarbeiderne ser på organisasjonen og seg selv som en del av den (Krus, 2014).

Vi må ikke glemme at organisasjoner hovedsakelig inneholder mennesker. Ved å presentere eller iverksette endring må vi huske på at dette påvirker menneskene i organisasjonen direkte, dette også på et personlig plan. For å lykkes med en endringer i organisasjoner er det viktig å ta hensyn til menneskene i organisasjonen (Jacobsen, 2018). Organisasjonens evne til å endre seg er summen av individene i organisasjonen sin evne til å gjennomføre det de har bestemt seg for (Krus, 2014). Derfor er det også viktig å se på drivere og hemmere for endringer på individnivå.

«Organisasjoner endrer seg ikke, individer endrer seg» (Krus, 2014, s. 86). Vi snakker kanskje om endringer tilknyttet organisasjonen, men i realiteten er det individene i organisasjonen som faktisk endrer seg. Det er ikke nødvendigvis sånn at der det finnes en ledelse og en plan så endrer medarbeidere seg. Det finnes flere årsaker til at medarbeidere kan vise motstand ovenfor endring. Dette kan blant annet dreie seg profesjonell uenighet, redsel for det ukjente, tap av identitet eller brudd på relasjoner (Jacobsen, 2018).

Scott og Jaffe (1988) presenterer det vi kjenner som «The Change Grid». De forteller at ledere ofte ikke har stor nok forståelse for hva som skal til for at medarbeideren aksepterer endringen som har skjedd, og derfor forventer for mye for raskt etter en endring. De beskriver også fire ulike faser den som står ovenfor endringen går igjennom; *denial*, *resistance*, *exploration* og *comitted*. I fasen for fornektelse jobber medarbeideren som før, og de utforsker heller ikke hvordan de kan endre seg. Videre går man over i motstandsfasen, her vil ledere typisk oppleve protester og misnøye mot endringen. Fase for utforsking kan oppleves som en kaotisk fase, her prøver medarbeidere å finne ut av endringen og hva den betyr. Den siste fasen beskrives som en engasjert fase, her har man lykkes med endringen. Medarbeidere har forstått hvordan da skal fungere i etterkant av endringen og lykkes med det (Scott og Jaffe, 1988).

Jeg vil med dette se noe videre på hvilke rammer som skal til for at individet endrer seg. Kræmmergaard (2022) forteller oss at medarbeideres rammer er det som skal rydde hindringer av veien. Likevel er det ikke slik at medarbeidere opplever rammer som positive. Ofte kan de oppleve rammene som en slags hinderløype de må overvinne for å levere på tross av. Det er ikke alltid rammene blir sett på som den hjelpen det er ment til å være.

Kræmmergaard (2022) oppsummerer rammene. Teknologiske rammer skal gi medarbeidere brukervennlig og oppdatert utstyr. Fysiske rammer skal gi åpne og inspirerende arealer som er lette å samarbeide i, de legger til rette for relasjonsbygging. De sosiale rammene handler om at medarbeidere befinner seg i en organisasjon med digital kultur. Her finner man selvstyrte team, nettverk og kultur for læring. Tverrfaglighet er en styrke og man samarbeider på tvers. Til slutt peker Kræmmergaard (2022) på strukturelle rammer. Disse rammene handler om organisering av arbeidet, eksempelvis samarbeid mellom utviklings- og IT avdelinger. De strukturelle rammene handler også om god organisering av innsatsen på digitalisering, her pekes det igjen på tverrfaglighet for eksempel knyttet til HR, kommunikasjon, teknologi og digitale ambassadører. Kræmmergaard (2022) beskriver at organisasjoner må tilby de ansatte meningsfulle rammer for å lykkes med digital transformasjon.

Scott og Jaffe (1988) beskriver også faktorer som skal til for at individet skal lykkes med endring. De beskriver på sin side at individets ferdigheter er avgjørende. De peker spesielt på fire. Man følge seg forpliktet, dette skjer gjerne gjennom involvering og gjennom en opplevelse av mening. Det handler også om kontroll, de må ha en følelse av personlig kontroll og være på søken etter hva de selv kan kontrollere i deres arbeid. Det handler også om utfordringer. De må se utfordringer som en mulighet til å utvikle seg. Den fjerde ferdigheten handler om det relasjonelle. De har god kontakt med kolleger, føler seg respektert og har en følelse av felles mening med de rundt dem (Scott og Jaffe, 1988).

2.3 Kapittel sammendrag

I teori kapitlet har jeg pekt på flere utfordringer vi kjenner til for digitalisering av organisasjoner. Digitaliseringen skal fornye, forenkle, forbedre og effektivisere tjenestene som skal leveres (Schartum et al, 2017). Selv om det har vært høyt fokus på digitalisering siden 70 -tallet ser vi fortsatt store utfordringer. Offentlig sektor i Norge er etter alle målestokker langt unna å realisere målene som er satt i den offentlige digitaliseringsstrategien

En digital offentlig sektor (Kommunal- og distriktsdepartementet (2019)). Jeg har også pekt på at organisasjoner, selv om de jobber med digitalisering, ofte kan befinne seg på ulike generasjoner for digital modenhet. Økt modenhet stiller også økte krav til virksomheten. Dog er muligheter for gevinster potensielt større ved digitalt modne organisasjoner (Kræmmergaard, 2021).

Videre har jeg sett på utfordringer knyttet til de ulike fasene i et digitaliseringsprosjekt; utviklingsfasen, innføringsfasen og bruksfasen (Iden et al., 2022). De ulike fasene som presenteres, presenterer også sine unike utfordringer. Samtidig vet vi at det er noen utfordringer som utpeker seg på tvers av de ulike fasene. Disse utfordringene kan knyttes blant annet til 1) kostnader og ressursbruk, 2) juridiske utfordringer og 3) utfordringer med samhandling internt og på tvers av organisasjoner (Schartum et al., 2017). I tillegg har jeg også sett på hvilke hindringer man kjenner til knyttet til endringsprosesser i organisasjoner (Karp, 2014). Endring må sees på som noe enkeltindivider gjør, og det er avgjørende å lykkes med endring hos medarbeidere for at organisasjonen skal lykkes med endringen som er ønsket (Karp, 2014). Scott og Jaffes (1988) presenterer også hvordan medarbeidere aksepterer endring over tid. Kræmmergaard (2022) peker på at medarbeideren har behov for gode rammer og forutsetninger i organisasjonen for at dette skal lykkes. Drivere for digitaliseringsprosjekter presenterer også hver sine sett med utfordringer. Organisasjonen kan risikere å legge for mye vekt på teknologien i seg selv, og dermed miste fokuset på målene for digitaliseringen (Schartum et al., 2017).

Videre i oppgaven vil jeg se på disse hindringene for digitalisering i organisasjoner og sammenligne dem med erfarte hindringer i offentlig sektor. Teorien har så langt pekt på organisasjoner generelt, sammen med tidligere forskning og undersøkelser på digitalisering av offentlig sektor vil jeg se etter sammenhenger. Videre skal jeg spisse oppgaven ytterligere og se hvordan medarbeidere i NAV opplever hindringer for digital utvikling. Jeg er interessert i om de, ut ifra deres perspektiv som medarbeidere ser de samme hindrene.

3.0 Presentasjon av tidligere undersøkelser og forskning

I dette kapitlet vil jeg presentere erfaringer fra praksis. Undersøkelsene jeg har valgt skal både si noe om hindringer for digital utvikling i offentlig sektor og hindringer funnet ved tidligere undersøkelser i førstelinjen i NAV. Undersøkelsene skal både gi oss innsikt i medarbeiderperspektivet og gi en større forståelse for digitaliseringen av offentlig sektor.

Jeg presenterer rapporten Digital Tilstand (2022) som oppsummerer og viser til konkrete utfordringer knyttet til digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Rapporten baserer seg blant annet på tall fra SSB samt møte med innbyggere. Videre har jeg valgt å bruke en rapport fra digitaliseringsdirektoratet. Rapporten er en samler rapport og knytter seg konkret til de seks hovedmålene i digitaliseringstrategien «En digital offentlig sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Den siste rapporten jeg viser til er Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter (Riksrevisjonen, 2018). Denne rapporten fokuserer mer på innføringsfase og bruksfase enn de to allerede nevnte rapportene. Riksrevisjonens rapport opplever jeg derfor som et viktig supplement for å belyse problemstillingen.

Jeg har også valgt å presentere tidligere forskning og undersøkelser gjort på digitaliseringen av NAV. Disse erfaringene presenterer jeg som bakgrunn for å supplere egne funn når jeg undersøker medarbeidere i NAV. Jeg vurderer det som helt naturlig å trekke frem andre aktuelle undersøkelser som beskriver mye av den samme tematikken. Jeg presenterer blant annet Breit et al (2020) sin artikkel på hvordan veiledere i NAV opplever digitalisering av samhandling med brukere av NAV. Breit et al (2020) baserer seg på tre studier gjort i førstelinjen i NAV. Artikkelen presenterer Løbergs (2020) sin undersøkelse på hvordan veiledere i NAV kontor opplever bruk av digitale verktøy. Artikkelen presenterer også funn fra en seks måneders feltstudie ved NAV kontor (Røhnebæk, 2016 i Breit et al, 2020). I tillegg til Breit et al (2020) presenterer jeg NAVs FoU rapport som også undersøker digitalisering av samhandling mellom veiledere og brukere i NAV (Proba samfunnsanalyse, 2022). Jeg ser også på noen funn fra FoU-prosjektet «digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler» som baserer seg på intervjuer av ledere i NAV (Bergum et al. 2020).

Disse undersøkelsene gir meg unik innsikt i veilederes opplevelse av digitaliseringen, og er også et godt og viktig supplement til innsikten innføringskoordinator rollen gir meg.

For utvalget av tidligere forskning og undersøkelser har det vært viktig for meg å velge relativt nye og relevante erfaringer. Dette på bakgrunn samfunnets digitale utviklingstakt.

3.1 NorStella om hindringer for digital utvikling

Rapporten *Digital Tilstand 2022* er et resultat av et folkemøte NorStella gjennomførte med tema: Kampen om dine data. Rapporten tar for seg både statlige og kommunale virksomheter. Alle data i rapporten er basert på offentlige tilgjengelige datakilder. Intervjuer er verifisert av intervjuobjektene. Jeg vil her gjengi hovedpoengene. Undersøkelsen tar for seg både kommunal- og statlig sektor, jeg har på bakgrunn av oppgavens avgrensning valgt å ikke gjengi funnene for kommunale virksomheter.

NorStella gjengir sitatet «Innbyggere er overrasket over at de fortsatt må fylle inn hva de heter og hvor de bort i offentlige tjenester». Rapportens hovedkonklusjoner deler seg i tre punkter. 1) Forvaltningen møter ikke forventningene til digital utvikling, utviklingen går for sakte. 2) Offentlige virksomheter prioriterer ikke tilstrekkelig ressurser til arbeid med digital utvikling. Man får ikke hentet ut ønskede gevinster som et resultat av dette. 3) Offentlig sektor trenger et digitalt generasjonsskifte (NorStella Foundation, 2022).

Videre i rapporten vises det til at 30% av statlige tjenester gjenbraker data fra interne fagsystemer eller nasjonale register. Det pekes på at gjenbruk av data sannsynligvis er det sterkeste virkemiddelet for å forenkle innbyggeres møte med offentlig sektor, samtidig som at det også vil forenkle arbeidsoppgaver til saksbehandlere i førstelinjen. Gjenbruk av data fører til færre feil og det sparer offentlig sektor for mye tid som går til saksbehandling og dokumenthåndtering (NorStella Foundation, 2022).

Rapporten viser til tall hentet fra SSB 2021 der statlige virksomheter har rapportert inn hva de mener er de største hindringene for digital utvikling i deres virksomheter. Resultatene gjengis i tabell:

Vanskelig å integrere eksisterende systemer med elektronisk forvaltning	57,6%
Avhengig av utvikling hos andre virksomheter	49,5%
IKT-utgifter høyere enn forventet	32,4%
Opplevd manglende kompetanse i virksomheten	32,4%
Lovgivning og regler mangler tilpasning	31,4%

Vanskelig å frigjøre ressurser til utvikling	30,0%
Mangel på felles offentlige løsninger og infrastruktur	24,8%
Mangel på felles standarder for datautveksling	15,2%
Mangel på politisk vilje/klare mål	7,6%
Mangel på engasjement hos ledelsen	3,3%

3.2 Digitaliseringsdirektoratet (Digdir): Hvordan ligger vi an med å nå målene i digitaliseringstrategien?

Rapporten fra Digdir er en samling av resultater fra SSBs undersøkelse «Bruk av IKT i offentlig sektor», Rambølls «IT i praksis» og Digitaliseringsdirektoratets egne data.

Rapporten vurderer spesielt måloppnåelse knyttet til de seks hovedmålene i digitaliseringstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Når vi ser på Digdir sin vurdering av status ser vi både positive og negative trekk. Rundt 8 av 10 offentlige virksomheter har økt digitaliseringstakten, og Covid-19 pandemien har økt bruken av nasjonale felles løsninger. Likevel pekes det på at det har vært «tilnærmet stillstand på fem av de seks målene i digitaliseringstrategien og at det er en tydelig nedgang for målet «samarbeide om å utnytte potensiale i data». Selv om det under Covid-19 ble økt bruk av fellesløsninger handlet dette i stor grad om enkelttjenester, og ikke om sammenhengende enhetlige tjenester (Digdir, 2021). Rapporten til Digdir trekker frem en rekke utfordringer som trenger stadig utvikling. Det pekes på særlige utfordringer knyttet til brukerperspektivet, finansering og datadeling.

Det er behov for å i større grad tilpasse tjenestene til ulike brukeres behov. Kun 44 prosent av virksomhetene benytter seg av brukerinnsett når de skal ta strategiske prioriteringer. 30 prosent av de spurte innbyggerne svarer at de digitale tjenestene de benyttet bidro til å skape sammenheng og overblikk over deres situasjon. Det som skiller de virksomhetene som lykkes er at de 1) er gode på å gjenbruke data, 2) at de har ansatte med digital kompetanse, og viktigst 3) har evne til å tilpasse tjenestene til ulike brukeres behov. Det pekes spesielt på behov knyttet til de syv livshendelsene. Det er fortsatt behov for mer kompetanse på innovative metoder, arbeidsmåter og prosesser, spesielt knyttet til utviklingen knyttet til de syv livshendelsene (Digdir, 2021).

Digdir oppgir at den største hindringen for å utvikle sammenhengende digitale tjenester er knyttet til finansiering. Blant annet sier 60 prosent av de spurte i undersøkelsen at de opplever at finansiering er et hinder. Dagens praksis med gevinstorienterte finansieringsmodeller er utdaterte. Det er utfordrende å se direkte gevinster knyttet til et enkelt digitaliseringsprosjekt da gevinstene ofte kommer gradvis og på tvers av sektorer. Man ser også utfordringer knyttet til for kortsiktig finansiering og det pekes på at «digitalisering er et kontinuerlig arbeid og ikke er en satsning, som krever langsiktig finansiering». Det pekes også på at fokuset på gevinstrealisering i form av budsjettkutt er krevende og at perspektivet på gevinstrealisering bør være bredere. Eksempelvis kvalitative gevinster rettet mot brukere og bedre brukeropplevelser.

Avslutningsvis pekes det på behovet for å styrke både kultur og praksis knyttet til datadeling. Det er behov for økt kompetanse om regelverket som legger rammer for deling av data. Høsten 2020 lanserte Digitaliseringsdirektoratet Det nasjonale ressurscenteret for deling av data, hensikten er å dele kunnskap om regelverket. Det er flere initiativ på området, som for eksempel datafabrikken som skal bistå næringslivet. Tross gode målsetninger og initiativ ser man at virksomheter ikke har kultur for å dele data med andre virksomheter, denne problematikken ser man også innad i virksomheter. Fokuset på datadeling må fortsette. 34 prosent av virksomhetene spurt sier de deler data med andre virksomheter om etterspurt, kun 15 prosent av de statlige virksomhetene deler data uoppfordret med andre. 50 prosent av virksomhetene oppgir at de ikke deler data grunnet manglende prioritering, 47 prosent grunnet manglende kultur for bruk av data fra andre virksomheter og 40 prosent oppgir at det handler om håndtering av sensitive persondata og/eller andre taushetsbelagte opplysninger.

3.3 Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter

Riksrevisjonens rapport fra 2018 forteller oss om tingenes tilstand da.

«Målet med undersøkelsen var belyse hvordan statlige forvaltning ut ifra stortingets mål og forutsetninger utnytter digitale løsninger for å effektivisere arbeidsprosesser og saksbehandling og på den måten bidra til å gi bedre offentlige tjenester» (Riksrevisjonen, 2018).

Rapporten oppsummerer innledningsvis med disse hovedfunnene:

- Gevinster ved digitalisering blir i flere tilfeller ikke realisert.
- Statlige virksomheter gjenbraker informasjon bare delvis.

- Det er svakheter ved anskaffelser og utvikling av IKT-løsninger.
- De digitale felles løsningene utnyttes ikke godt nok.
- Det er behov for sterkere sentral styring av digitalisering i offentlig sektor.

Rapporten tilfører funnene i dette kapittelet en annerledes men viktig vinkling. Riksrevisjonen peker på at saksbehandlere i førstelinjen fortsatt opplever tungvinne arbeidsprosesser til tross for at utviklingen har kommet langt. Det er også helt tydelig at det er langt flere arbeidsprosesser som har potensialet for å automatiseres, men som enda ikke er det. Dog ser man også at det ikke er noen automasjon i å realisere planlagte gevinster selv ved automatisering av oppgaver. I en spørreundersøkelse gjort blant statlige medarbeidere svarer 60% at de må bruke to eller flere interne digitale fagsystemer for å løse kjerneoppgaver. Dette suppleres med at departementene og direktoratene har oppgitt at man i gjennomsnitt bruker 11 ulike digitale fagsystemer. Det er også varierende grad opplevelsen til medarbeidere i statlig sektor at de interne digitale fagsystemene er brukervennlige. I en spørreundersøkelse der det er spurt om opplevelsen av det digitale fagsystemet du bruker mest svarer 42% at det digitale systemet er enkelt å bruke. 39% opplever at systemet er verken enkelt eller vanskelig å bruke og 16% opplever systemet som vanskelig (Riksrevisjonen, 2018).

Utfordringene knyttet til datadeling beskrives i rapporten på en måte vi kan kjenne igjen fra de to forrige rapportene som er gjengitt i oppgaven. Man er ikke gode nok på dele data, teknologien man bruker i dag er ikke optimal og selv internt i virksomheter ber man om brukerdata gjentatte ganger. Personvern og taushetsplikt pekes også på hinder som gjør datadeling vanskelig å tilgjengeliggjøre på tvers av organisasjoner. Rapporten beskriver også at det er vanskelig å overføre informasjon internt i organisasjoner. Dette fører til en uoversiktlig arbeidshverdag for saksbehandlere. På spørsmål om opplevd datakvalitet ved bruk av andre oppslagsverk eller registre svarer 55% at de opplever datakvaliteten er høy. Likevel svarer 58% at man bruker tid på å dobbeltsjekke at dataene er korrekte. En annen indikator på tingenes tilstand er forteller 39% av medarbeidere i statlige sektor at de klipper og limer inn manuelt informasjon mellom digitale fagsystemer for å løse oppgavene, 22% taster inn manuelt og 13% oppgir at det ikke er teknisk mulig. 37% oppgir at data overføres automatisk (Riksrevisjonen, 2018).

Når man ser på svakhetene det pekes på ved anskaffelser og utvikling av IKT-løsninger pekes det blant annet på for lav nødvendig kompetanse i offentlig sektor og langsomme finansieringsmodeller i staten. Ledere i statlige virksomheter vet for lite om hvilke muligheter

digitaliseringen gir oss, vi vet også for lite i organisasjonen om de arbeidsprosessene som skal løses. Dette kan føre til lav kvalitet i bestillingen. Det pekes blant annet på at vi bestiller løsning i stedet for å beskrive behovet. Dette kan ofte føre til en begrensning i leveransen. I tillegg ser man at prosessen for finansieringen er for omfattende slik at de digitale løsningene først tiltenkt i prosjektet allerede er for gammelt når finansiering er på plass (Riksrevisjonen, 2018).

Riksrevisjonen peker videre på at de digitale felles løsningene ikke brukes godt nok. Fellesløsninger som altinn, digital postkasse og ID-porten brukes, men ikke tilstrekkelig. Det gis blant annet eksempler på at skatteetaten sendte ut skattemelding både i digital postkasse og gjennom altinn. Her klarer man kanskje ikke å samordne tjenestene godt nok? (Riksrevisjonen, 2018).

Den siste hovedkonklusjonen i rapporten sier noe om behov for sterkere sentral styring. Man ser at direktorat for forvaltning og IKT (Difi) ikke brukes i stor nok grad, og at de ulike departementene i stor grad styrer egne digitaliseringsprosjekt, noe som ofte resulterer i silo organisering. For å realisere intensjonen om *En digital offentlig sektor* beskrives det i rapporten at det kan se ut til at det er et behov for en sterkere myndighet til å følge opp digitaliseringsrundskrivet. Rapporten nevner videre gode initiativ som Digitaliseringsrådet og Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning), men peker på at disse tiltakene har begrenset virkning da de er frivillige for statlige virksomheter. Når virksomhetene får spørsmål om hvordan de har gjennomført anskaffelses- og utviklingsprosesser svarer rundt 7% at de fikk bistand fra difi og i underkant av 30% at de samarbeidet med andre offentlige virksomheter (Riksrevisjonen, 2018).

3.4 Medarbeidere om det å ta i bruk nye digitale verktøy

Breit et al. (2020) beskriver i sin artikkel hvordan veiledere ved lokale NAV-kontor opplever digitaliseringen av bruker kommunikasjonen gjennom et nytt samhandlingsverktøy, Modia. Artikkelen oppsummerer flere studier gjort av forfatterne og gir derfor et unikt innblikk i NAV veilederes hverdag. For å forstå hvordan medarbeidere i NAV opplever digitaliseringen vurderer jeg at dette innblikket på en konkret case gir en god innsikt i temaet.

Samhandlingsverktøyet Modia er en digital plattform der veiledere i NAV og brukere kommuniserer gjennom blant annet chat og en digital aktivitetsplan. Plattformen gir muligheten for at brukere kan komme i direkte kontakt med sin veileder gjennom en chat-

funksjon. Aktivitetsplanen gir brukeren og NAV veilederen en plattform for å planlegge aktivitetene knyttet til for eksempel mål om å komme i arbeid. Det beskrives innledningsvis at digitaliseringen skaper nye muligheter for veiledere i deres kommunikasjon med brukerne. I det gamle systemet, Arena, var kommunikasjonen lagt opp til at veileder kunne planlegge og ta kontakt med bruker på deres initiativ, og ga ikke brukere av NAV en direkte linje til sin veileder. Brukere kunne kun kontakte NAV gjennom NAV kontaktsenter, som igjen da ba veileder kontakte bruker. NAV er mer tilgjengelig for brukerne og funksjonene i det nye verktøyet gjør NAV mer transparent og gir mer brukerinnsikt (Breit et al., 2020).

En veileder forteller:

«Før ville en veileder skrive samtalereferatet fra en samtale en i et lukket rom, i et lukket system som ikke var tilgjengelig for brukeren. Nå kan de lese det og kommentere det øyeblikkelig» (Breit et al. 2020, oversatt fra engelsk).

Beskrivelsen til veileder ville nok mange tolke som en svært positiv utvikling og gevinst fra digitaliseringen. Proba samfunnsanalyse (2022) på oppdrag fra NAV FoU, slår fast at i en tradisjonell veiledningssituasjon er veilederen den naturlige autoriteten og den kompetente, både i form av kunnskap og kontroll over situasjonen. Med digitale verktøy beveger man seg imidlertid tidvis over i en mer likestilt verden.

Dog viser undersøkelsene at verktøyet har noen konsekvenser enn nødvendigvis ikke har regnet med (Løberg, 2020). Når veiledere er mer tilgjengelig for brukerne kan man også se en økt etterspørsel etter informasjon fra brukerne. Dette henger trolig sammen med tilgang, og man kan også tenke at dette er positivt i seg selv. Likevel ser man at det er de brukergruppene med god digital kompetanse og system forståelse som tar mest kontakt. Noe av hensikten med utviklingen av Modia og den digitale aktivitetsplanen handlet om å effektivisere brukeroppfølgning for de gruppene som kan nyttiggjøre seg av digital oppfølging, på denne måten får veiledere mer tid til overs til andre grupper som har behov for en tettere oppfølging med mer fysiske møtepunkter. Gjennom økte henvendelser fra digitale brukere så man at veiledere ikke opplevde at de hadde fått mer tid, men at de i stedet brukte mer tid på å svare ut henvendelser fra «ikke prioriterte» brukergrupper (Breit et al., 2020).. Tidligere håndterte kontaktsentrene ofte disse henvendelsene, og skjermet veilederne på NAV-kontor (Proba samfunnsanalyse, 2022). Veiledere fortalte at de opplevde et økt press og stress ved å være tilgjengelig på denne måten, de opplevde at verktøyet gjorde at brukerne hadde andre

forventninger knyttet til bistand og responstid enn før. For å håndtere presset sorterer og prioriterer veiledere meldingene (Breit et al., 2020).

En veileder forteller:

«Vi kan ikke være så tilgjengelig. I en perfekt verden ville vi vært så tilgjengelig. Da hadde vi hatt mobiltelefoner der veiledere kunne nås. Men, det kan ikke være sånn. Det hadde blitt for mye. Derfor, er det en måte å filtrere ut forespørsler på» (Breit, et al. 2020, oversatt fra engelsk).

Videre beskriver Breit et al (2020) en annen konsekvens av samhandlingsverktøyet.

Veilederne opplever stress rundt nettopp den økte transparensen. Veilederne ble stresset over hva teksten de skriver til bruker skulle bli brukt til, og om det kom til å bli brukt mot dem, enten i sosiale medier, i en klage eller på andre plattformer. Dette førte til at veiledere ble ekstra forsiktige i deres skriftlige kommunikasjon. De var opptatt av at man representerer det offentlige eller at man ikke skulle tolkes som venner. Det ble diskusjoner rundt bruken av Flere veiledere var også bekymret for om man blir tolket og forstått riktig på bakgrunn av ulik kommunikasjonsstil, dette går begge veier.

En veileder forteller:

«Brukeren svarer og inkluderer flere utropstegn. Da tror jeg at han er sint, sant? Men han er faktisk ikke sint i det hele tatt... Eller at noen skriver i caps lock. Wow, nå er han sint på meg. Nei, faktisk så glemte han bare å skru av caps lock» (Breit, et al. 2020, oversatt fra engelsk).

Det digitale samhandlingsverktøyet, Modia, gir helt tydelig noen gevinster, men gir også det man kan tolke som ikke planlagte konsekvenser. Dersom det er planlagt, ser det ikke ut til at NAV-veiledere har en felles forståelse for dette. I dette caset spesielt ser vi at selv om det er planlagte gevinster knyttet til nytt verktøy, så kommer ikke dette helt uten kostnader (Breit, et al. 2020). Direkte linje til veileder på chat via nett, transparens, ansvarlighet og en bedre maktbalanse mellom NAV veileder og bruker er alle gevinster de fleste av oss ville beskrevet som utelukkende positive. Det vi da ikke tar med i regnestykket er behov for endring i arbeidsmetodikk, økt stress og økt press for veilederne som også skal ta verktøyet i bruk. Jeg vil argumentere for at veileders opplevelse av verktøyet i stor grad på påvirker brukeropplevelsen for innbyggere, kanskje mer enn selve funksjonene i verktøyet.

Man ser at det er behov for økt kompetanse for veiledere, spesielt digital kompetanse. Flere forteller at Modia er et enkelt system og jobbe i, men man finner også ledere i NAV som forteller om behov for å heve kompetansen hos medarbeidere (Proba Samfunnsanalyse, 2022).

En veileder forteller:

«Jeg tror det er mange som er kjempegode, som skaper relasjoner og får brukere i arbeid. Men hvis man ikke er god på det digitale, da er man vingeklipt likevel. Så det er to ferdigheter man må ha i dag for å være en komplett veileder» (Proba Samfunnsanalyse, 2022, s. 44).

FoU-prosjektet «digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler» baserer seg blant annet på intervjuer fra ledere i NAV. Prosjektet skulle se på suksessfaktorer og utfordringer knyttet til NAVs kanalstrategi. Her er Modia en del av løsningen. Funnene fra prosjektet viser blant annet at når NAV-veiledere får nye digitale verktøy krever dette noe nytt av dem, dette påvirker også lederne. Grunnet blant annet endringene i maktbalansen på bakgrunn av brukerretting og involvering endrer kommunikasjonen mellom veileder og bruker seg. Dette gjør at veiledningen kan bli mer kompleks. FoU prosjektet konkluderer med at suksessfaktorer handler om effektiv informasjon om digitaliseringen, transformasjonsmotiverte ledere og medarbeidere, nye digitale tjenester med opplevd brukervennlighet og fordeler og god oversetting til lokal kontekst. Man ser videre på at noen utfordringer. Det kan være krevende å få med seg alle medarbeiderne i kontorene på de faktiske endringene som skjer. Det fordrer også at medarbeidere klarer å se at digitaliseringen av verktøyene ikke kun er automatisering av enkelttjenester, men at det faktisk krever endring av arbeidsmetodikk, en digital transformasjon. En annen utfordring som pekes ut er å identifisere de faktiske gevinstene av digitaliseringen (Bergum et al. 2020).

3.5 Kapitel sammendrag

Rapportene som skal vurdere hvordan statlige virksomheter lykkes med digitaliseringsarbeidet trekker frem flere ting som opplevde hinder for å lykkes. Fellesnevnerne ser jeg er knyttet til; høye kostnader og ressurser, datadeling eksternt og internt, behov for digital kompetanse og utfordringer knyttet til realisering av gevinster.

Kostander og finansiering knyttet til digitaliseringsarbeidet løftes frem som en viktig hindring for å lykkes. Blant annet ser vi at 32% opplever at det er høyere kostnader enn forventet til

ITK utgifter og i tillegg sier 30% at det er vanskelig å frigjøre ressurser til utvikling (Norstella Foundation, 2022). Digdir (2021) opplyser om at 60% opplever finansiering som et hinder for digitalisering. Oppsummert ser jeg erfaringer som viser at man ofte undervurderer kostnader og ikke budsjetterer tilstrekkelig.

Datadeling internt og eksternt mellom organisasjoner presenteres som en hindring. Dette dreier seg om kultur, tekniske muligheter og lover og regler. For å få til gode sammenhengende tjenester, må data deles. Her lykkes man ikke i offentlig sektor (Digdir, 2021).

Behovet for tilstrekkelig digital kompetanse blir trukket frem som en suksessdrivende faktor (Digdir, 2021), altså forstår jeg at mangel på det er en hindring. Det er behov for digital kompetanse og kompetanse om digitale endringsprosesser både hos medarbeidere og hos ledere (Digdir, 2021), (Bergum et al., 2020), (Proba samfunnsanalyse, 2022).

Hindringer knyttet til realisering av gevinster viser seg på flere områder. Medarbeidere i førstelinjes opplevelse av digitalisering, samsvarer ikke nødvendigvis med hensikten for digitaliseringen av verktøyene. Man ser også uplanlagte konsekvenser, som for eksempel økt etterspørsel av informasjon i takt med at informasjonen blir lettere tilgjengelig (Breit et al., 2020).

For å øke sannsynligheten for å lykkes med digitaliseringsprosjekt peker også flere rapporter på at det er behov for mer offentlig styring (Riksrevisjonen, 2018), (Digdir, 2021).

4.0 Metode

For å belyse tema har jeg valgt å stille meg problemstillingen:

Hvilke hindringer kjenner vi til for digitalisering av offentlig sektor, og hvordan opplever medarbeidere i NAV disse hindringene?

Dette er en todelt problemstilling som betyr at jeg i oppgaven forsøker å peke på hvilke hindringer vi kjenner til for digitalisering av offentlig sektor. Samtidig skal jeg også finne ut av hvordan medarbeidere i NAV opplever disse hindringene. Den første delen av problemstillingen vil jeg besvare med bakgrunn i teori og tidligere forskning og undersøkelser. Når jeg skal se på del to av oppgaven «.. og hvordan opplever medarbeidere i NAV disse hindringene?» vil jeg først og fremst presentere egne funn fra kvalitativt intervju. Disse intervjuene baserer seg på en rolle i NAV. For å få en større bredde og et bedre innblikk velger jeg også her å presentere tidligere forskning og undersøkelser.

4.1 Kvalitativt intervju

Tidlig i oppgaven ser jeg på kjent teori og tidligere undersøkelser og forskning, dette i hovedsak for å se på hva vi kjenner til av hindringer for digitalisering i offentlig sektor. Hensikten med oppgaven er å belyse nettopp digitalisering av offentlig sektor, men med en tydelig avgrensning til NAV. For å finne ut av hva medarbeidere i NAV opplever som de største utfordringer for å lykkes med utvikling av digitale tjenester i NAV, vil jeg bruke kvalitativt intervju. Valget av undersøkelsesopplegg er gjort på bakgrunn av et ønske og hensikt om at intervjuobjektet skal kunne snakke fritt om det han eller hun ser som utfordringer og at de ikke opplever å bli ilagt meninger ut ifra forhåndsbestemte alternative utfordringer i et spørreskjema (Jacobsen, 2018), av samme årsaker har jeg da valgt å utelukke kvantitativ undersøkelse. Jacobsen (2018) beskriver den kvalitative metoden som en metode som gir tilgang til nyanser og fleksibilitet. Informanten får anledning til å utdype sin forståelse og meninger, man kan si at denne tilnærmingen får frem en riktig forståelse av det fenomenet enn ønsker å belyse. Den kvalitative metoden har også ulemper. Ofte har man et sett med få informanter, da denne metoden er en tidkrevende prosess. Gjennom det kvalitative undersøkelses opplegget vil jeg undersøke hvordan medarbeidere i NAV med rollen innføringskoordinator opplever hindringer for digitalisering i NAV. Videre i kapittelet vil jeg beskrive fremgangsmåte, intervjuform, pålitelighet og gyldighet og utfordringer for det kvalitative intervjuet som er gjennomført.

4.1.1 Fremgangsmåte

For å belyse mitt valgte forskningsspørsmål var det viktig å velge en gruppe informanter som har inngående kunnskap om tema og som det også var mulig å få tilgang til. I innledningens kapittel 1.4.1. *Praktisk motivasjon* beskriver jeg min egen rolle i NAV. Her presenterte jeg også hvordan andre (Linstad, 2023) ser på rollen som en rolle med et unikt innblikk i utviklingsarbeidet, dette grunnet plassering og det koordinerende ansvaret mellom førstelinje og IT avdeling. I interne rollebeskrivelser beskrives rollen også som en som koordinerer utviklingsarbeid og innføringsarbeid i fylkene. Vi er 11 innføringskoordinatorer i landet, en for hvert fylke. Jeg har valgt å intervju innføringskoordinatorer i fylkene.

Informantene ble alle invitert gjennom mail, med tydelig informasjon om at det var frivillig å delta. Jeg har tidligere gjort det kjent for dem at jeg jobber med å gjennomføre denne undersøkelsen, og flere hadde på forhånd takket ja til å delta. Det var viktig at flertallet ønsket å stille som informanter. På denne måten fikk jeg ivaretatt anonymiteten og får også en god representasjon. Informantene har blitt informert over hensikten og problemstillingene som skal undersøkes, og har alle gitt skriftlig samtykke.

Intervjuene er gjennomført via videosamtale, og det er Teams (Office 365) som er brukt som verktøy. Dette er det verktøyet NAV bruker til daglig, det ble derfor praktisk og enkelt å gjennomføre intervjuet på denne måten. Det er kun foretatt lydopptak og ikke videoopptak av intervjuet, lydopptaket har kun hatt som hensikt i å brukes til transkribering og gjennomføres på en diktafon uten internettkobling. Dette for å unngå at jeg mister data og viktige betraktninger. Lydopptaket blir umiddelbart slettet i etterkant. Metoden for intervjuet som beskrevet ble tydelig beskrevet i informasjon om å delta som informant.

4.1.2 Intervjuform

For å gjennomføre intervjuet med den hensikt om å fange opp informantens forståelse og meninger om et fenomen uten forhåndsdefinerte svar, har jeg valgt å gjennomføre et relativt åpent strukturert intervju. I stedet for å betrakte strukturering som et enten- eller, bør vi betrakte det som en glidende skala fra et ytterpunkt, der samtalen ikke har noen spesiell plan og rekkefølge, til et annet ytterpunkt, der intervjuet består av faste spørsmål i en fast rekkefølge (Jacobsen, 2018, s. 150). Jeg har utarbeidet en intervjuguide, som gir meg spørsmålene som skal stilles i en fast rekkefølge. Dog stilles det kun åpne spørsmål uten noen form for forhåndsdefinerte tema jeg ønsker å komme innom.

I intervjuet har jeg stilt informantene spørsmål om:

- Opplevde hindringer for digital utvikling
- Fordeling og bruk av ressurser
- Om vi har nødvendig kompetanse for å gjennomføre utviklingsarbeid
- Organisatoriske strukturer og eventuelle hindringer
- Om vi lykkes med digital transformasjon
- ..og hvilke eksterne faktorer som påvirker oss.

4.1.3 Analyse av dataen

Når jeg analyserte funnene for presentasjon har jeg gjennomført en innholdsanalyse (Jacobsen, 2018). Jeg tok utgangspunkt i et sett med kategorier og forsøkte å plassere informantenes fortellinger i disse. I problemstillingen er spørsmålet «Hvilke hindringer kjenner man for digitalisering av offentlig sektor, og hvordan opplever medarbeidere disse hindringene?» Det ble derfor naturlig for meg i å ta utgangspunkt i kategorier for utfordringer jeg også har fått presentert gjennom teori og tidligere forskning. For å gjennomføre intervjuet har jeg også brukt intervju guide. De spørsmålene vi stiller er ofte rettet inn mot spesifikke temaer, disse utgjør også ofte naturlig kategorier (Jacobsen, 2018). Det var likevel viktig for meg å kunne opprette flere kategorier dersom informantene presenterte hindringer jeg ikke hadde funnet i teori og tidligere forskning.

Analyse av kvantitativ data er en «nedenfra og opp» prosess (Jacobsen, 20218). Jeg har først startet med et sett transkriberte intervjuer, som jeg har forsøkt å danne mening av.

Intervjuguiden har stilt spørsmål ut ifra kategorier, likevel har informantene ofte utdypet og fraviket tematikken. Det har derfor vært nødvendig for meg å tolke informasjonen inn i ulike kategorier. I en analyse prosess vil den som analyserer enten ta bort, gjennom utsiling og forsterke eller tilføre informasjonen som presenteres (Jacobsen, 2018). En risiko ved å tolke og oppsummere funn er at man fjerner noe av hensikten bak det kvalitative undersøkelses opplegget, nettopp den enkeltes spesifikke erfaringer (Jacobsen, 2018). For å bevare dette har jeg valgt å presentere mange direkte sitat, som gir et godt innblikk i informantens unike opplevelse av en situasjon.

4.2 Pålitelighet og gyldighet

Jacobsen (2018) beskriver en rekke fallgruver som kan påvirke påliteligheten og gyldigheten til dataen som blir innhentet gjennom det kvalitative intervjuet.

For å si noe om dataens gyldighet er det flere faktorer som spiller inn. I undersøkelsen intervjuer jeg kun en rolle i NAV, dette er en rolle som jeg, undersøkeren mener har en god oversikt, og innsikt i tematikken. Jeg har ikke valgt å intervju, eller hente inn funn fra for eksempel utviklere i NAV. Man kan forvente at utviklere i NAV ville ha presentert flere perspektiver. Dog sitter innføringskoordinatorer ofte tett på utvikler miljø, og bør kunne gjøre seg refleksjoner om både utviklingsperspektivet og innførings- og bruksperspektivet. Innføringskoordinatorer representerer hele Norge. De representerer fylker med svært ulik demografi og geografi. Noen sitter tett på NAV-kontorene, mens andre må fly mellom hvert besøk, jeg sikrer her at funnene ikke er knyttet til deler av landet.

På bakgrunn av valget av informanter må jeg være bevisst på at det er en risiko for at jeg blir for nær i min rolle som undersøker. Når man skal intervju og i dette tilfelle allerede er tett på informantene kan man miste evnen til kritisk refleksjon (Jacobsen, 2018). På tidspunktet for innlevering har jeg hatt rollen som innføringskoordinator i 8 måneder, i løpet av disse månedene har jeg sammen med informantene arbeidet med ulike prosjekt. Ingen av disse prosjektene har vært knyttet til utfordringer i den digitale utviklingen av NAV. Det har vært viktig for meg å belyse denne fallgraven og være bevisst på min rolle når jeg gjennomfører intervju og analyse av funn. Jeg har valgt å invitere alle 10 innføringskoordinatorer til intervju. Seks informanter hadde mulighet til å delta i undersøkelsen. to ønsket ikke å delta da de var helt nye i rollen, en annen var sykemeldt og en ønsket ikke å delta.

Ettersom seks av ti respondenter valgte å delta gjør at jeg trolig ikke oppnår ønsket metning av data. Jeg vil likevel kunne øke gyldigheten gjennom respondentvalidering da jeg i analysedelen sammenligner egne funn med tidligere forskning og teori på området (Jacobsen, 2018). Videre i oppgaven vil jeg sammenligne funn med kjente hindringer for digitalisering og endring av organisasjoner og med tidligere undersøkelser gjort på offentlig sektor.

Utvalget av informanter har vært basert på et kriteriet om at de har en viss nærhet til tematikken som skal undersøkes (Jacobsen, 2018). Innføringskoordinatorer har en unik rolle i digitaliseringsarbeidet i NAV, dog er det tydelig at rollen er i større grad knyttet til innføringsfase og bruksfase enn utviklingsfasen. Informantene kan derfor ikke sies å være en

førstehåndskilde for utviklingsfasen. Dette utgjør en risiko for gyldigheten til funnene i det kvalitative intervjuet (Jacobsen, 2018). Det er uansett en risiko for å generalisere kunnskapen på galt grunnlag da det kan være dissonans mellom hva informantene forteller, og hva de faktisk gjør (Alvesson, 2011 i Jacobsen, 2018). En kilde til dissonans kan oppstå dersom en av informanten ønsker å fremstå som om de, eller deres fylke gjør ting på «riktig» måte. Det kan oppleves som en større risiko å avsløre seg selv til en kollega enn om undersøkeren hadde vært en ekstern forsker. Gjennom arbeidet med funnene kan man også se tydelige sammenhenger og likhetstrekk mellom informantenes opplevelser, dette kan argumentere for at det er gyldighet og pålitelighet i datainnsamlingen (Jacobsen, 2018).

Undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen og analysen vil påvirke resultatet av en undersøkelse (Jacobsen, 2018). Undersøkelsen påvirkes av forskeren og forskeren påvirkes av intervjuobjektene. For å måle om undersøkelsen er pålitelig bruker man begrepet reliabilitet. Reliabilitet handler om i hvilken grad resultatene fra studien kan etterprøves (Ringdal, 2001). For å styrke reliabiliteten i min undersøkelse har jeg valgt å ta opp alle intervjuene som er gjort digitalt. Dette er gjort med samtykke fra informantene. Videre for å gjennomføre intervju har jeg utarbeidet en intervjuguide som bidrar til en økt pålitelighet, sammenlignet med et åpent intervju uten intervjuguide. Selv om intervjuet struktureres av en intervjuguide har jeg holdt mulighetene åpne for å stille hjelpespørsmål, samt at jeg har hatt mulighet til å be informanten utdype seg om noen temaer. Påliteligheten til undersøkelsen kan på mange måter defineres ved at man ved gjennomføre opplegget på nytt, med en annen undersøker at man da ville fått samme svar. Intervjueren, eller den som undersøker vil påvirke informanten, man vil også kunne anta at ulike intervjuere ville bedt informantene utdype på ulike områder (Jacobsen, 2018).

I kvalitative undersøkelser vil forskeren måtte tolke informasjonen fra informantene og sette det inn i kontekst (Jacobsen, 2018). Dette vil kunne påvirke oppgavens reliabilitet negativt fordi ulike forskere kan tolke informantenes svar ulikt, noe som også vil kunne være tilfelle min undersøkelse. I denne undersøkelsen vil min rolle som kollega påvirke informantene. Eksempelvis ville nok informantene brukt et annet språk, og mindre interne begreper dersom en intervjuer som ikke jobbet i NAV gjennomførte intervjuet. I denne undersøkelsen mener jeg at det er en styrke at intervjuer og informantene har samme begrepskatalog, dog er det viktig å være bevisst på hvordan undersøkereffekten (Jacobsen, 2018) påvirker reliabiliteten.

Jeg må også være bevist på at jeg ikke skal trekke slutninger basert på antakelser eller egne erfaringer.

5.0 Funn

Informantene har hatt rollen som innføringskoordinator ulikt. Noen har hatt rollen i litt over 10 år, mens en har hatt rollen i halvannet år. Alle forteller at de har hatt andre roller i NAV før de fikk den rollen som de har i dag. Tre av informantene forteller at de har hadde lederstillinger før de gikk over i rollen som innføringskoordinator, henholdsvis både avdelingsledere og enhetsleder på NAV-kontor. De uten ledererfaring forteller om at de har hatt roller som endringsagenter, fagansvarlige og superbrukere. Funnene presenteres gjennom oppsummering og direkte sitat. Direkte sitat er nummerert etter informant nummer.

5.1 Informantenes forståelse av NAVs tilnærming til den digitale utviklingen i NAV

For å forstå informantenes bakgrunn for å svare på spørsmålene stilt opplevde jeg det som nødvendig danne meg en forståelse av hvordan informantene ser på den digitale utviklingen i NAV. Det er flere ting som utpeker seg.

Flere av informantene beskriver en positiv utvikling i digitaliseringsarbeidet. Før beskrev flere en mindre smidig utviklingsmetodikk der store tunge systemer ble levert, ferdig utviklet og var klare til bruk. Dette innebar gjerne store tekniske håndbøker om funksjoner og materiell for opplæring. I dag ser man et mye høyere fokus på smidig utvikling som gir rom for lavere risiko og hyppigere tilpasninger. En mer moderne metodikk i tråd med dagens metoder for å drive med digital utvikling.

En av informantene forteller:

«Nei altså det har jo gått mer og mer i retning i dette her med smidig utvikling. Og det er jo ikke no nytt, ikke sant?» (4)

En annen forteller:

«Vi jobber med fagsystemer bedre enn det vi gjorde før. Vi lagde ferdige systemer som vi leverte ut. Vær så god, dette er systemet og når det ble levert var det allerede gått ut på dato. Og så kunne vi ikke gjøre noe mer med det..» (2)

Smidigheten beskrives likevel ikke som utelukkende positiv. Informant nummer fire beskriver videre:

«Det er noe med den utfordringen det skaper når man jobber med smidig IT utvikling, at det skaper et veldig godt å viktig handlingsrom for de som utvikler tjenestene, men at det kan skape teknostress for de som skal ta det imot». (4)

Alle informantene beskriver et målbilde for den digitale utviklingen som handler om effektivisering og økt kvalitet for brukerne av NAV. Vi digitaliserer også fordi vi må. Det er økte forventninger fra samfunnet, noen av systemene og verktøyene vi bruker i dag er gamle og som en del av den offentlige forvaltningen så treffer moderniseringen av det offentlig også NAV.

Når jeg har transkribert har det synliggjort seg noen tydelige fellestrekk blant informantene, og hvilke hindringer de opplever som mest fremtredende. Det dreier seg i all hovedsak om kostnader og ressurser, juridiske rammer, tverrfaglighet i utviklingsarbeidet og hvorvidt vi faktisk får til digital transformasjon. Det er også flere informanter som trekker frem hindringer som oppstår rundt organiseringen av NAV og knyttet til ledelse av medarbeidere i førstelinje. Gjennom en innholdsanalyse (Jacobsen, 2018) har jeg valgt å kategorisere presentasjonen av funnene i de samme kategoriene.

5.2 Kostnader og ressurser

Alle informantene peker på kostnader og ressurser som en del av utfordringene enn møter på i målet om effektiv digital utvikling i NAV. Informantene beskriver både hindringer knyttet til kostnader og ressursbruk på førstelinje-nivå og på direktoratsnivå, ved NAV IT. Det beskrives også hindringer knyttet til utviklingsfase og innføringsfase. En av informantene beskriver at det er utfordringer knyttet til prioriteringer i en utviklingsfase:

«Det kan være ting som alle er enige om at det her skulle vi ha hatt, men det koster for mye penger. Vi har ikke råd til å gjøre det» (2)

To av informantene (2, 4) legger også særlig vekt på at NAV har høy teknisk gjeld. De forteller at med et begrenset budsjett må NAV bruke mye ressurser på å komme oss ut av de gamle systemene. En utdyper med at veiledere i NAV fortsatt jobber i et IT system som er 22 år gammelt. «Vi har ikke noe valg, dette må prioriteres» (2).

Flere av informantene forteller at intensjonene for utviklingsarbeidet er gode, at det foreligger godt planarbeid som er langsiktig og ambisiøst, men at dette ofte kan falle igjennom i en gjennomføringsfase.

Informantene forteller:

«Ofte ser man veldig gode overordnede planer det er lagt mye arbeid i. De er langsiktige, ambisiøse og beskriver mye bra. Men så ser vi jo at det viser seg å ikke være så lett å følge disse planene. Det er typisk om endringer i budsjetter, gjennomføring, det er mye som ikke går og da ser man jo kanskje at disse planene ikke var så gode likevel» (1).

«Det vi tegner som kart og intensjonene rundt det er gode, men så blir det kanskje litt for lite ressurser og koblinger helt ut i det ytterste, i førstelinjen» (3).

Flere av informantene peker på at det trolig ikke settes av nok tid til innføring ute på NAV kontorene. Det blir stilt spørsmål ved om veiledere i det hele tatt har tid til å sette seg ned å forstå hva de nye verktøyene betyr. Det blir brukt for liten tid på kommunikasjon og innføring.

En forteller:

«Det er jo dette med at alle bedrifters budsjett undervurderer hvor mye kraft som trengs med for å lykkes med digital omstilling. Du må faktisk ha et ganske stort apparat om du skal få med alle ansatte» (4).

5.3 Juridiske rammer

Alle informantene snakker også om juridiske rammer når jeg spør om hindringer. Mange snakker om hindringer knyttet til personvern, men flere nevner også hindringer knyttet til regelverket NAV skal forvalte. Det pekes på at NAV, grunnet juridiske rammer ikke får utviklet de mulighetene som teknologien gir oss. Jussen oppleves som en bremsekloss. En av informantene forteller at «vi gjør det vanskeligere for oss selv enn nødvendig» (1), denne uttalelsen er først og fremst knyttet til personvern.

En annen forteller:

«Ja, jeg tenker at det at endringstakten i samfunnet er veldig høy og at det er store forventninger hos brukerne av våre tjenester fordi det kan gjøres enklere på andre områder fordi de ikke har samme lover og regler å forholde seg til som det vi har. Som peker tilbake til et tidligere svar [om personvern]. Så tror jeg at folk syntes det går for sakte. «Ja men er det ikke bare å lage en app da?» Altså forventningene er skyhøye. Til hva vi kan levere på. Og det er vanskelig å kommunisere de begrensningene vi har i det vi kan gjøre» (3).

En annen informant er mer opptatt av kompleksiteten i for eksempel NAV-loven (2006) eller folketrygdloven (1997), som begge siden ikrafttredelse har blitt klattet på. Det juridiske grunnlaget for forvaltningsorganet NAV oppleves ikke som særlig digitaliserbart. Dette er en klar hindring for effektiv digital utvikling av tjenester og verktøy i NAV.

«Det er jo åpenbart at folketrygdloven, dette er ikke mine ord, men en som heter Eivind Marienborg tror jeg, en kjent forsker på folketrygdloven i Norge. Han sier at folketrygdloven er en av de mest kompliserte lovene vi har. Ikke sant? Den er klattet på, du ser tydelig uttrykk for skiftende politisk vilje. Det er jo et ekstremt, for det første er det et komplisert lovverk for jurister og så er det masse ikke jurister og IT folk som skal finne ut av det. Og utvikle rundt det lovverket. Lovverket bør jo bli mer digitaliseringsvennlig, men igjen da som jurist faren ved å forenkle lovverket, du mister rom for skjønn. For eksempel hvis du skal ha et lovverk hvor du kan ta helautomatiserte avgjørelser så kan du ikke, med dagens teknologi, ha skjønnsmessige vurderinger. Det kan man jo hypotetisk se for seg i fremtiden, men.. ja, per i dag så går ikke det» (4).

5.4 Tverrfaglighet i utviklingsarbeidet

Tematikken som virkelig blir tydelig at opptar innføringskoordinatorene, handler om tverrfaglighet i utviklingsarbeidet og involvering av medarbeidere i førstelinje. Det er her viktig å presisere at jeg i dette del kapitlet først og fremst snakker om tverrfaglighet mellom teknologi og fag knyttet til brukeroppfølgning, juss er eksempelvis ikke omtalt her, men nevnt i eget delkapittel.

Flere av informanter peker på at NAV er blitt mye bedre til å jobbe med involvering, samtidig presenterer alle informantene mangel på, eller ikke tilstrekkelig involvering av førstelinje som et tydelig hinder for å lykkes.

En forteller:

«Ja, da vil jeg jo si at de er blitt veldig gode på å bruke innsiktsarbeid. At de er opptatt av aktører og interessenter i utvikling, og at de definerer hva det skal være for hvilke målgrupper og at de også involverer de ulike målgruppene underveis i utviklingen. Det tror jeg vil si at er et kjennetegn, og de gjør utviklingen selv og ikke kjøper hyllevare løsninger» (3).

På den andre siden forteller informantene:

«Jeg tenker at det er en utfordring å få nok involvering fra linja og at man klarer å ta det opp i seg, de endringene som blir gjort» (5)

«Jeg syntes de [utviklingsteamene] kunne begynt å lytte ut tidligere jeg da. Jeg syntes ofte at de begynner med lyttinga litt sent» (4).

Videre beskriver en av informantene at vi har god kompetanse både i utviklingsmiljøer og i førstelinje, men at det er samhandlingsutfordringer for å oppnå potensialet. På spørsmål om hvordan h*n opplever NAVs organisering knyttet til de ulike fasene fra utvikling til bruk svarer informanten:

«Ja, jeg tenker vi har kjempeflinke folk som sitter å jobber som data scientister og som sitter å jobber og skal løse disse problemstillingene. De er superflinke på det de gjør, og der vet vi at NAV har vært en attraktiv arbeidsgiver som gjør at vi har klart å knytte til oss kjempe flinke folk og vi har kjempe flinke folk som sitter i de forskjellige produktområdene. Som er supergode på det de holder på med. Men vi ser noen ganger at vi kunne ha utnytta det bedre av de gode folkene som sitter ute i linja som skal ta dette i bruk» (2)

Videre forteller samme informant:

«Tidligere inn i prosesser, vi er for sent ute med å komme i gang [med involvering], vi er ferdige når vi piloterer. Når det nesten er ferdig skal se som om det fungerer og om vi har stor bruk for det. Når vi skal kjøre dette ut i produksjon, virker det» (2)

Selv om det skjer involvering forteller flere av informantene at involveringen likevel ikke oppleves som tilstrekkelig. De peker på at det er utfordringer knyttet til at vi er svært ulikt organisert i NAV. Et utviklerteam kan gjerne be om innspill, teste ut og pilotere i et kontor eller fylke, men det betyr ikke at løsningen vil bli tatt godt imot i et annet kontor eller fylke.

To informanter beskriver dette:

«Og da, et veldig godt eksempel er jo den her arbeidsmarkedsfanen i modia nå. Den er på en måte ferdig teknisk som var pilotert i et annet fylke (anonymisert), og så skulle flere fylker på. Vi ser at det ikke er godt nok språkmessig, det er ikke godt nok tenkt i forhold til arbeidsrettet oppfølging, det har ikke vært med fagmiljøer. Vi har satt ned foten og er helt tydelig på hva vi tenker må forbedres før vi vil ta den i bruk. ...Teksten kan ikke være så dårlig at veilederne ikke vil bruke verktøyet og ikke vil dele den med brukerne» (6).

«Og så spør man noen fagpersoner om hvordan de jobber, men det er jo sykt forskjell på hvordan de ulike fylkene og kontorene fungerer. NAV IT har da spurt noen, men så treffer de ikke resten» (1).

Det blir vanskelig for utviklere og sikre at man treffer. Det kan oppleves for veiledere i førstelinje at man får verktøy som ikke treffer. Det beskrives at vi har vært gode på å rekruttere IT kompetanse til NAV, men det oppleves som at denne kompetansen må suppleres

av noe faglig, og at den ikke gjøres det tilstrekkelig i dag. Det oppleves også at vi nødvendigvis ikke forstår hverandre, en annen informant forteller:

«Jeg har sittet en del med direktoratet i høst. De forstår jo ikke hva jeg snakker om. Jeg legger helt andre ting i ordene som jeg bruker enn hva de legger i det. Vi må oversette. Det er klart at det er et problem» (2).

En annen beskriver at IT miljøet ofte henter ut en fra førstelinje som et slags veileder førstelinje alibi. Utfordringen dukker opp når denne veilederen ikke lenger jobber til daglig med oppgaver i førstelinje og blir selv utdatert.

5.5 Endring av arbeidsmetodikk

Ved spørsmål om vi lykkes med digital transformasjon beskriver en av informantene utfordringer knyttet til verktøyet i Modia, den digitale aktivitetsplanen.

«Vi kan jo ta aktivitetsplanen som eksempel. Dette er en løsning som kom i 2017 og nå, sikkert i løpet av 2024 skal det komme faglige føringer på hvordan vi skal ta det i bruk. Vi får ofte gode beskrivelser på det tekniske, men ingen på det faglige. Og hva skjer da? Det utvikler seg utrolig mange forskjellige måter å jobbe på» (2).

Flere informanter peker på at kompetanse nivået er ulikt, en forteller at det er «stort strekk i laget» (5) og at NAV som organisasjon ikke nødvendigvis er gode nok til å ta inn over seg denne utfordringen. Mange blir sittende å jobbe i gamle systemer. Knyttet til digitalisering og effektivisering av NAV kommer det også kostnadskutt, dersom vi ikke endrer arbeidsmetodikk risikerer vi å hente ut gevinster uten at det er realisert gevinster og vi lykkes ikke med å levere bedre tjenester til de som trenger det mest. En informant peker på at hensikten med effektivisering på noen områder har blant annet vært at vi skal ha flere fysiske brukermøter med de som trenger det mest, men det er ikke nødvendigvis det er som er effekten av utviklingen som skjer.

Et annet eksempel på at teknologi ikke nødvendigvis er nok i seg selv for å skape endring beskrives på denne måten:

«Det er jo ikke direkte sammenheng med digital utvikling, men den digitale utviklingen skal jo gi brukerne mer innsyn for å ta informerte valg. Den støter på at for eksempel veiledere ikke vil dele informasjon med brukeren om det tiltaket fordi de tenker at det er du for syk til. Det passer ikke deg. Det vi må jobbe parallelt med er troa på folk» (6).

En annen informant forteller også om at digitaliseringen i seg selv ikke er nok for å sikre endring i arbeidsmetode:

«Jeg tror det er ganske individuelt. Ehm, rett og slett. Jeg tror det er mange som blir sittende å jobbe på gamle måten med nye systemer, men de ny ansatte som kommer inn tar systemet på en annen måte. Det blir en mer naturlig bruk. Mens, ehm, alt for mange blir sittende å jobbe på sine gamle måter. Dessverre» (5).

5.6 Strukturer og organisering av NAV

Noen av informantene peker utfordringer knyttet til NAVs organisering. NAV er stort, komplekst og beskrives som silobasert. Det fortelles om siloer innad i utviklerteam «Vi ser eksempler på ulike IT miljøer som utvikler løsninger for det samme»(1), men også siloer på tvers i organisasjonen:

«Jeg var på et foredrag på NAV x sin fagdag i fjor. Utfordringer ved å ta imot og ta i bruk nye systemer. Da lærte jeg jo mye om NAV IT som jeg ikke viste før jeg var med på den fagdagen. Så blant annet fikk jeg høre at de [anonymisert avdeling] er for seg selv mer eller mindre, og det er noe de fortsatt må jobbe med. Å tenke vi og oss – med resten av NAV. Det viser en utfordring, det blir litt sånn silo» (4).

Det beskrives at både IT miljøet og den øvrige organisasjonen er for stor. Det blir vanskelig å samhandle.

«Ja, det er jo litt fordi det er så stort og tverrfaglig ofte at man mister viktige elementer. Enten det er sideveis mellom fagområder og systemer eller den vertikale ut til brukerne av tjenesten. Det er mer størrelses omfanget, enn måten å rigge det på i seg selv som blir utfordringen» (3).

«Jeg pleier å si at jeg oversetter, og jeg oversetter begge veier. Fra de som bruker det til direktoratet, men også fra direktoratet. Og bare det at man trenger en oversetter i seg selv sier noe om kompleksiteten» (3).

5.7 Ledelse

Hvordan NAV enhetene utøver ledelse knyttet til særlig innførings- og bruksfase beskrives også som en viktig del av det å lykkes med digital utvikling. Det beskrives at hindringer for å lykkes oppstår der endringsarbeidet ikke er godt nok forankret hos ledelsen på NAV kontoret.

«Det er nødvendigvis ikke sånn at der vi (fylkeskontoret) har hatt mest workshops der er de flinkest. Det er der vi har ledere koblet på, der lykkes vi. Ikke overraskende» (4).

«Det at vi ikke klarer å gå i samme takt. En del av organisasjonen blir hengende etter utviklingen, vi klarer ikke å ta ut effekten av de nye tingene som kommer. Og det går jo også litt på ledernes bevissthet og kompetanse, og den enkelte veileder, at de på en måte i en travel hverdag klarer å sette seg ned å komme inn på nye ting, siden det ikke blir satt av så mye tid til det. Du skal bare ta det i bruk selv. Manglende systematikk, og implementering» (5).

En informant, med tidligere erfaring som leder ved et NAV kontor, forteller at vi har vært veldig opptatt av relasjon og tillit når vi har snakket om ledelse i NAV. Videre forteller informanten at det har vært lite fokus på produksjonsledelse, og at mange ledere nødvendigvis ikke ser på dette med endring og digitalisering som en del av deres oppgaver, det er flere roller i NAV kontoret som har dette som oppgave:

«Det er en missing link, vi har fagutviklere, endringsagenter, men vi har ikke hatt en rolle som både har myndighet og legitimitet i å omsette løsninger inn i en ny, i den praktiske hverdagen. Der vil jeg særlig trekke frem, dette er jo en litt sånn kjepphest for meg» (6).

Avslutningsvis for denne delen av oppgaven er det viktig å også løfte frem at vi tross alt får til mye. En av informantene presiserer at vi må se oss selv litt utenifra:

«Vi jobber i den arbeids- og velferdsforvaltningen i et verdensperspektiv som helt klart har kommet lengst Vi er helt fremst på å levere gode løsninger til publikum, og vi har myndigheter som prioriterer NAV høyt. Og det skal vi være fornøyd med. Men, mye vil ha mer ikke sant? Vi må stoppe opp og tenke litt på alt vi har fått til, og hvor vi er. Jeg tenker vi har veldig mye vi kan være fornøyd med» (2).

5.8 Kapitel sammendrag

Informantene peker tydelig på at kostnader og ressurser er en utfordring. Flere forteller at de ofte ser gode budsjettammer og planer tidlig i prosjektfasen, men underveis faller dette nivået og man tar seg ikke råd til å gjennomføre prosjektene som først tenkt. Utfordringer knyttet til kostnader og ressurser viser seg også grunnet høy digital gjeld, som gjør at NAV må fokusere på hva de *må* utvikle, fremfor hva organisasjonen forøvrig ønsker at de utvikler.

Alle informantene trekker også frem juridiske rammer som en utfordring. Her peker det både på personvernutfordringer og utfordringer knyttet til gammelt og lite digitaliseringsvennlig regelverk. Det presenteres også en opplevelse av at de juridiske rammene hindrer NAV fra å utvikle tjenester som er forventet fra brukerne.

En tydelig faktor og hinder for å lykkes løftes også frem som samhandlings- og utfordringer knyttet til organiseringen av digitaliseringen. Her er det utfordringer knyttet til både silo-tenking internt i utviklertmiljøene, men også i den øvrige organisasjonen. Organisasjonen fremstår som for stor og kompleks. Informantene peker også på at NAVs ulike organisering og oppgaveløsning ute i førstelinjen er et hinder for digital utvikling. Det er også tydelig at informantene opplever at det ikke er stor nok grad av brukerinvolvering, og at dette er en viktig faktor for å lykkes.

Medarbeidere som ikke tar i bruk teknologien beskrives også som en utfordring flere av informantene peker på. Det kan bli hentet ut økonomiske gevinster knyttet til digitaliseringsprosjekter uten at man i førstelinje har lykkes med å hente ut gevinster. Forståelse av hensikten bak digitalisering presenteres også som en hindring for å lykkes med dette.

Ledere trekkes også frem som en viktig faktor. Der man ikke har god lederforankring lykkes man heller ikke. Lederne må ta eierskap til endringene og ikke la andre i organisasjonen gjennomføre dette for dem.

6.0 Drøfting av funn

For å gjennomføre drøftingen vil jeg ta utgangspunkt i Iden et al (2022) sin inndeling av digitaliseringsprosjektets tre faser; utviklingsfasen, innføringsfasen og bruksfasen. Gjennom presentasjon av tidligere teori, tidligere forskning og undersøkelser og egne funn har jeg fått innblikk i flere utfordringer, disse utfordringene knytter seg til flere av fasene presentert av Iden et al. (2022). Jeg vil forsøke å se hvordan disse utfordringene er fremtredende i de ulike fasene.

6.1 Hindringer i utviklingsfasen

For å peke på funnene knyttet til hindringer i utviklingsfasen er det viktig å forstå hva som skjer i denne fasen. Iden et al (2022) forteller oss at typiske utfordringer i utviklingsfasen kan være knyttet til selve teknologien og utviklingen av verktøyet eller tjenesten som skal leveres. I denne perioden skal man velge ut og prioritere hva som skal utvikles. Informantene peker på flere utfordringer knyttet til denne fasen. De forteller at det er utfordringer knyttet til kostnader i en prioriteringsfase, at juridiske rammer setter en begrensning for teknologien og dens muligheter, at det er for liten grad av involvering av fagkompetanse og de peker på utfordringer med intern samhandling og organisering.

6.1.1 Kostnader og ressursbruk

Når informantene forteller om hindringer knyttet til kostnader i en utviklings- og prioriteringsfase er de først og fremst opptatt av stramme budsjetter som en hindring for å utnytte de mulighetene vi har i teknologien. De er også opptatt av at NAV medarbeidere jobber i veldig gamle systemer og at dette styrer prioriteringen i stor grad. Kostnader i utviklingsfasen er en hindring som jeg også finner igjen i Schartum et al. (2017) beskrivelser av kjente hindringer for digitalisering av offentlig sektor. De forteller at man ofte ser store kostnader knyttet til digital utvikling av offentlig sektor, dette er mye på grunn av at digitale verktøy i offentlig sektor tidligere har dreid seg om store tunge systemer, og det å erstatte disse er kostbart og ressurskrevende. I digitaliseringsstrategien En digital offentlig sektor peker man også på at man i større grad må samordne digitaliseringsarbeidet på tvers av etater for å lykkes med å levere helhetlige sammenhengende tjenester. Kræmmergaard (2021) beskriver gjennom sitt perspektiv på digital modenhet i organisasjoner at organisasjoner i generasjon fire og fem leverer sammenhengende samordnede tjenester gjerne før brukeren vet at h*n vil ha tjenestene. Ingen av informantene beskriver utfordringer knyttet til samordning på tvers av

etater i en utviklingsfase. I metode kapittelet viser jeg til at utvalget av informanter gjør at jeg ikke har førstehåndserfaring knyttet til utviklingsarbeidet, og at informantene er tettere på innførings- og bruksfase. Jeg må her ta høyde for at dersom jeg hadde intervjuet utviklere som jobber med prioritering at de kunne ha presentert utfordringer knyttet til nettopp det.

Jeg finner i Arbeid og velferdsdirektoratets [NAV] innspill til ny digitaliseringsstrategi:

«Til tross for initiativer som "én digital offentlig sektor", er helhetlige tjenester på tvers av sektorer sjeldne. Dette hindrer brukerne i å oppleve en sømløs offentlig sektor. Både brukere med komplekse behov, veiledere og saksbehandlere står overfor en fragmentert offentlig sektor. En bruker som kontakter NAV med sammensatte behov, trenger ofte hjelp fra flere aktører» (NAV, 2023e).

Schartum et al. (2017) forteller oss at utviklingsarbeidet er knyttet til virksomhetens egne overordnede mål og prioriteringer, og at de ulike departementene har ulike mandat og oppdrag. Dette er en kilde til silo tenking i utviklingsarbeidet. Å samordne på tvers av direktorat og mandat er nødvendigvis ikke kostnadsbesparende. Ser man igjen til Riksrevisjonens rapport (2018) pekes det på at det er behov for sterkere offentlig styring av digitaliseringsprosjektene, dette nettopp på bakgrunn av denne utfordringen. Det er flere initiativ for å løse samhandlingsutfordringen, men disse initiativene er i stor grad basert på frivillighet og ser ut til å ha lite effekt. Det bør helt klart være fordeler knyttet til målene i digitaliseringsstrategien om at innbyggere opplever sammenhengende tjenester og at kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2019).

Schartum et al (2017) gir oss innsikt i to ulike perspektiver på digitalisering; teknologiperspektivet og verktøyperspektivet. Er man i større grad opptatt av mulighetene i teknologien eller av etablerte målsetninger og deres behov for verktøy? I egne funn tolker jeg det dit at informantene på mange måter presenterer et tredje perspektiv, nemlig økonomiperspektivet. De beskriver at man har god innsikt på hvilke behov som finnes i organisasjonen, men at dette er vanskelig å gjennomføre grunnet for store kostnader og stramme budjetter. 60% av de spurte virksomhetene i offentlig sektor i digitaliserings direktoratets undersøkelse forteller at mangel på ressurser er et hinder for å lykkes med digitaliseringsprosjekter (Digdir, 2021).

Stramme økonomiske rammer eller kostbare prosjekter er ikke den eneste hindringen som trekkes frem når vi ser på kostnader og ressursbruk som hindring i utviklingsfasen. Digdir

(2021) og Riksrevisjonen peker også på finansieringsmodeller som utdaterte og lite hensiktsmessig. Ofte er finansieringen knyttet til offentlige digitaliseringsprosjekter knyttet til den enkelte prosjekt. Dette ser ut til å passe målsetningene i digitaliseringstrategien for offentlig sektor i liten grad. Ofte ser man hente gevinster gradvis og på tvers av sektorer. Finansieringen er ofte kortsiktig og tar ikke sikte på at digitalisering er et kontinuerlig arbeid og krever langsiktig finansiering (Digdir, 2021). Man ser også at prosessen for finansiering ofte er en svært tidkrevende prosess. Dette gjør at det er risikoer for at teknologien lagt til grunn i digitaliseringsprosjektet allerede er utdatert ved utviklingstidspunktet (Riksrevisjonen, 2018).

Slik jeg tolker utfordringsbilde kan det se ut til at vi utvikler det vi har råd til nå. Dette presenteres som en tydelig hindring for å utnytte de mulighetene som ligger i teknologien og samtidig som en utfordring for å utvikle til identifiserte behov for å oppnå målsetninger og strategier for offentlig sektor. Når vi kjenner til at feil og mangler i utviklingsfasen kan forplante seg til de andre fasene (Iden et al., 2022) kan det se ut til at man «sparer seg til fant».

6.1.2 Juridiske rammer

Alle informantene beskriver ulike utfordringer knyttet til juridiske rammer. Det er i hovedsak to ulike hindringer innenfor det juridiske bildet som trekkes frem, personvern og også et ikke digitaliseringsvennlig regelverk knyttet til lovverket som NAV forvalter. Heidrun Reisæter, Teknologidirektør i NAV formidler samme budskap på en konferanse arrangert av OsloMET om nettopp digitaliseringen av NAV i oktober 2023. «Vi digitaliserer et ikke digitaliseringsvennlig regelverk». Videre forteller hun at lovteksten åpner for mye skjønn, og at regelverket fremstår som et lappeteppe med mange unntak fra hovedregelen. Dette gjør blant annet automatisering av oppgaver vanskelig. En av informantene forteller om utfordringer knyttet til for eksempel behov for endringer for å realisere automatisering, h*n er opptatt av at man da står i fare for å forenkle regelverket. Samtidig forteller informanten om at et komplisert og ikke digitaliseringsvennlig regelverk oppleves som en hindring for å få til digitaliseringen. Schartum et al. (2017) peker også på den samme hindringen, og beskriver at offentlig sektor forvalter og baserer seg på et gammelt og lite digitaliseringsvennlig regelverk.

Informantene er også av utfordringer knyttet til regelverk knyttet til personvern. En peker på at regelverket knyttet til personvern gjør at vi ikke klarer å leve opp til samfunnets

forventninger til offentlige digitale tjenester. Samtidig er det viktig å huske på at jussen setter hindringer nettopp fordi de skal være hindringer. Lovgivningen er et resultat av en demokratisk prosess som setter motstridende hensyn opp imot hverandre (Schartum et al. 2017). Her kan det syntes som at man som medarbeider i NAV vil mye, men at man ikke stor nok grad tar høyde for at regelverket er til for å sikre gode nøye overveide beslutninger. Uavhengig ser det ut til at juridiske rammer oppleves som et hinder, og presenteres også som det i det teoretiske rammeverket. I rapporten Digital Tilstand ser vi også at 31,4% av de statlige virksomhetene oppgir «lovgivning og regler mangler tilpasning» som en hindring for å lykkes med digitalisering. Digitaliserings direktoratet peker på at det er et behov for å styrke kultur og praksis for å dele data på tvers, og at det trolig kreves økt kompetanse på området (Digdir, 2021). Riksrevisjonens rapport peker også på at det er utfordringer knyttet til datadeling internt i organisasjoner. Eksempelvis at 39% klipper og limer inn informasjon mellom systemer manuelt. Her må man også ta høyde for at dette kan handle om medarbeideres kompetanse, eller verktøyenes brukervennlighet, og ikke nødvendigvis er knyttet til juridiske hindre. Disse hindringene diskuteres i senere kapitler.

Det påpekes også at juridisk kompetanse hos utviklere, eller i utviklerteam er en mulig utfordring (Schartum et al, 2017). En av informantene forteller ta h*n sitter med en opplevelse at «vi gjør det vanskeligere for oss selv enn nødvendig» (1). At det handler om kompetanse og forståelse av regelverket. Man kan blant annet se til CV- skandalen våren 2021 som et av mange eksempler på feilslått digitalisering. Min tolkning er at dette hever terskelen for å utvikle nye gode løsninger, og man de beskriver en tendens til å være for forsiktig når man nå utvikler for fremtiden. Ser vi til Peder Ås sitt fremtidsmøte med NAV krever det en hel del endring for at bildet som beskrives skal realiseres.

6.1.3 Involvering av førstelinje

I hvor stor grad vi lykkes med å involvere medarbeiderne som skal ta i bruk de systemene og verktøyene som skal utvikles er informantene veldig opptatt av. Alle informantene forteller om at involveringen ikke er tilstrekkelig. Det er viktig å nevne at flere peker på at det har skjedd en forbedring, men de opplever likevel at det ikke er tilstrekkelig. En av informantene peker også på at vi ikke forstår hverandre. Medarbeidere i førstelinje og NAV IT legger ulike ting i begreper og ord. Dette gjør at det er vanskelig å treffe på behovene hos veiledere. Det kan virke som at informantene her opplever at prioriteringer i utviklingsfasen er i for liten grad knyttet til verktøyperspektivet (Schartum et al., 2017).

Informantene forteller at utviklertmiljøer i NAV i større grad henter inn innsikt og kompetanse fra førstelinjen for å møte dette problemet. Likevel oppleves dette som en tydelig hindring da NAV i stor grad organiserer seg ulikt, der eksempelvis pilotering og innsiktsarbeid i et NAV-kontor ikke er tilstrekkelig for å treffe alle NAV-kontor. Innsikt og forståelse av organisasjonen beskrives som helt avgjørende for å lykkes med digitaliseringsprosjektene (Iden et al, 2022). Om jeg også ser tilbake på Kræmmersgaards (2021) fem generasjoner for digital modenhet, beskriver hun også at for å oppnå en modenhet fra generasjon tre og oppover at det er nødvendig å integrere IT delen i hele organisasjonen. Hun beskriver at beslutninger ofte er desentralisert og at organisasjonen er opptatt av medarbeiders samspill med teknologien. Involvering av medarbeidere i utviklingsfasen får konsekvenser for hvordan vi lykkes videre i innføring- og bruksfase. Dette ser jeg på videre når jeg drøfter utfordringer i de neste fasene.

Informantene peker på at veiledere kan oppleve å få verktøy som ikke passer. Det beskrives i noen grad en opplevd dissonans mellom førstelinjens opplevde behov og hva som blir levert. I disse tilfellene må enn også ta høyde for at digitaliseringsprosjektene ofte er tett knyttet til NAVs virksomhetsstrategi, og at behovene til medarbeidere i førstelinje ikke nødvendigvis understøtter målene i virksomhetsstrategien. Tidligere forskning (Breit et al., 2020) presenterer blant annet dette da økt transparens og tilgjengelighet gjennom nytt digitalt samhandlingsverktøy opplevdes som stress for veiledere. Som innføringskoordinator opplever jeg også stadig endringsønsker og tilbakemeldinger på endringer i digitale verktøy som bygger opp under «gammel arbeidsmetodikk» fremfor prioriteringene i NAVs virksomhetsstrategi.

6.1.4 Samhandling og organisering

På samme måte som at vi ser silo organisering og silo tenking knyttet til tverrsektorielt samarbeid, peker også informantene på utfordringer knyttet til intern samhandling. Informantene beskriver blant annet at organisasjonen utvikler løsninger for det samme. Det beskrives at organisasjonen er for stor og kompleks for at vi lykkes med da tilstrekkelig tverrfaglighet og felles forståelser av hva som skal utvikles. Schartum et al (2017) peker også på at siloorganisering også blir synlig innad i virksomheter. Selv om man organiserer seg i tverrfaglige team, ser man at det synliggjør seg utfordringer i takt med at det blir mange antall tjenester og komponenter som skal digitaliseres. Her beskriver en av informantene at det ikke er selve organiseringen som er problemet i seg selv, men størrelsen på NAV. «....Det er mer

størrelsesomfanget, enn måten å rigge det på i seg selv om blir utfordringen» (3). NAV IT består av 80 tverrfaglige produktteam (NAV IT, 2023). Disse 80 teamene utvikler ulike løsninger for organisasjonen. Ut i fra hvordan jeg forstår både beskrivelser av silo organisering og kompleksiteten i NAV, er det klart at størrelse og kompleksitet vil gi noen hinder for digital utvikling. Det vil nok være for vanskelig og kostbart å involvere alle fylker eller kontor. Det vil nok også kreve mye av organisasjonen og sørge for at 80 ulike utviklerteam til enhver tid går i takt.

6.2 Hindringer i innføringsfasen

I innføringsfasen ser man noen av de samme hindringene, men også nye hindringer enn de jeg pekte på i utviklingsfasen. Det er i denne fasen verktøyet, eller deler av verktøyet er ferdig og skal overføres til organisasjonen og de medarbeiderne som skal ta løsningen i bruk (Iden et al., 2022). Jeg har kategorisert utfordringene informantene forteller om i innføringsfasen. De forteller om: mangel på involvering, kostnader og ressursbruk, endring av arbeidsmetodikk, krav til ledelse og kompetanse hos medarbeidere.

6.2.1 Involvering av førstelinje

Informantene er klart veldig opptatt av innføringsfasen. De opplever i innføringsfasen, som i utviklingsfasen at det ikke er tilstrekkelig involvering av medarbeidere i førstelinje. Flere av informantene forteller at de opplever en positiv endring. Likevel forteller informantene at lyttinga skjer for sent.

«... Vi er for sent ute med å komme i gang [med involvering], vi er ferdige når vi piloterer. Når det nesten er ferdig skal de se om det fungerer og om vi har stor bruk for det» (2).

Informantene beskriver også at når man henter inn innsikt, jobber godt tverrfaglig og piloterer løsninger tidlig, så skjer dette ofte i et fylke eller i et kontor. Grunnet svært ulik organisering og praksis på tvers av kontor og fylker i NAV vil man nødvendigvis ikke treffe alle. «...NAV IT har spurt noen, men så treffer de ikke resten» (1). Iden et al., (2022) beskriver også disse utfordringene som en kjent problemstilling. De som skal ta i bruk verktøyet har ikke nok innsikt eller er ikke tilstrekkelig forberedt på hva dette nye verktøyet vil ha å si for arbeidsprosesser (Iden et al., 2022). Riksrevisjonens (2018) rapport som forteller oss at medarbeidere i statlige organisasjoner ofte kan ha ulik forventning til hvordan verktøyet skal

påvirke oss ettersom de ikke har vært med i utviklingsarbeidet. 42% av statlige ansatte forteller at de opplever sitt primære digitale verktøy som enkelt å forstå (Riksrevisjonen, 2018). For å lykkes innføringsfasen er det viktig å etablere gode arenaer for felles dialog og forståelse (Krus, 2014), det er også avgjørende at medarbeiderne som skal ta i bruk de nye digitale verktøyene har gode rammer og forutsetninger for å lykkes (Kræmmergaard, 2022). Det er økte krav til samskaping i et økosystem, og en mer tverrfaglig tilnærming er nødvendig for å lykkes (Kræmmergaard, 2022). Involvering av de ansatte presenteres som en viktig faktor for å lykkes med innføringsfasen. Dersom man ikke lykkes med en felles forståelse eller mening bak utviklingen tolker jeg det som at det vil fungere som et hinder for å lykkes. I prosjektveiviseren pekes det også på at man i en gjennomføringsfase må sørge for at interessenter er tilstrekkelig involvert underveis (Digdir, 2023c). Det samme gjelder mangel på tilstrekkelige gode rammer. Disse rammene kan for eksempel handle om brukervennlige oppdaterte IT systemer så vell som strukturell tverrfaglighet og involvering (Kræmmergaard, 2022).

Jeg har også tidligere pekt på at 30% av statlige virksomheter oppgir at det er vanskelig å frigjøre ressurser til utvikling (Norstella Foundation, 2022). Når jeg sammenligner det informantene forteller meg med blant annet disse tallene, tolker jeg det også dit at hindringen ved kostnader og ressursbruk er knyttet til å prioritere tid til gjennomføring. Dette vil naturlig påvirke muligheten for å involvere interessenter underveis gjennom hele digitaliseringsprosjektet.

6.2.2 Kostnader og smidighet i digitaliseringsprosjekter

Som i utviklingsfasen er også innføringsfasen en del av et digitaliseringsprosjekt. Det er også knyttet kostnader til denne fasen. Jeg vil derfor også se på hvordan kostnader og ressursbruk også kan være hinder i innføringsfasen.

Innføringskoordinatorene forteller om at man ofte ser gode planer for digitaliseringsprosjektene, men at det ofte blir endringer i tilgang til ressurser og at dette betyr at gjennomføringen av prosjektet ikke nødvendigvis blir like bra som tiltenkt. Informantene forteller videre at det ikke oppleves som at det blir satt av nok tid til å jobbe med innføring og at behovet for dette kan undervurderes. Dette oppleves som et gjennomgående tema. Manglende gjennomføring av vedtatte planer er en stor utfordring i organisasjoner, og er det største hinderet for suksess (Krus, 2014). Iden et al., (2022) forteller oss at man ofte ser at

organisasjoner tar for lett på innføringsarbeidet. Innføring av digitale verktøy erstatter ikke daglig drift, men kommer i tillegg til. I undersøkelsen gjort av Proba samfunnsanalyse (2022) presenteres det at medarbeidere har behov for økt kompetanse for å klare å nyttiggjøre seg av den digitale utviklingen. Scott og Jaffe (1988) forteller oss at ledere ofte ikke har stor nok forståelse for hva som skal til for at medarbeidere endrer seg, og at de ofte forventer for mye for raskt. Dette kan understøtte opplevelsen av at man undervurderer behovet for å sette av tid og ressurser i en innføringsfase.

Innføringskoordinatorene beskriver også at NAV jobber med utvikling gjennom smidig metode. Iden et al. (2022) forteller oss at dette senker risiko og gir rom for hyppigere tilpasninger. Den smidige utviklingen gjør at utviklingsteamene kan levere del for del samtidig som at de evaluerer og forbedrer komponentene kontinuerlig. Dette kan ta ned kostnader, eller risiko for store uforutsettbare kostnader. Slik jeg oppfatter informantene opplever de også at smidig utviklingsmetode tilrettelegger i større grad for involvering. Det er positivt. Likevel er det ikke utelukkende positivt. Den smidige utviklingsmetoden fører til flere leveranser, uferdige verktøy og hyppige endringer. De samme egenskapene for smidig utvikling øker også risikoen for teknostress (Iden et al. 2022). I statlige virksomheter jobber man ofte i flere interne systemer for å løse kjerneoppgaver. 60% forteller at de må jobbe i minst to systemer. Gjennomsnittlig bruker statlig sektor 11 ulike fagsystemer (Riksrevisjonen, 2018). Når man leverer hyppige digitale forbedringer, i mange ulike fagsystem vil medarbeidere få en opplevelse av å jevnlig tilegne seg nye digitale ferdigheter. Dette er en kilde til teknostress (Iden et al, 2022). En av informantene forteller om smidig utvikling: «... det kan skape et godt og veldig viktig handlingsrom for de som utvikler tjenestene, men at det også kan skape teknostress for de som skal ta det imot» (4). Teknostress kan igjen føre til økt motstand og endringstretthet blant medarbeidere Iden et al., 2022), dette vil trolig drive kostnader og behov for ressursbruk for fremtidige digitaliseringsprosjekter videre opp.

6.2.3 Digital transformasjon – endrer vi oss?

Informantene forteller at digitaliseringen i seg selv ikke er nok for å sørge for endring. Flere medarbeidere jobber som før, det er stort strekk i laget og man lykkes nødvendigvis ikke med å endre arbeidsmetode der dette er hensikten. Dette kjenner vi igjen fra Scott og Jaffes (1988) beskrivelse av *denial* fasen. Medarbeidere søker ikke etter løsninger for hvordan man kan utnytte de nye verktøyene, men fortsetter å jobbe på samme måte. For mange beskrives dette som et naturlig første steg i en fase for å akseptere endring (Scott og Jaffe, 1988). Både

erfaringer fra Breit et al (2020) og informantene konkretiserer dette. En av informantene forteller om at parallelt med å jobbe med innføring av et verktøy, så må man også jobbe med holdninger og forståelse. Teknologien skaper ikke gevinster av seg selv, det hele avhenger av hvordan teknologien tas i bruk (Løberg, 2022). Breit et al (2020) beskriver også at innføringen av funksjoner i nytt samhandlingsverktøy skulle gjøre NAV mer tilgjengelig og gjennomsiiktig. Dette opplevdes som et stress moment for veilederne som skulle ta det i bruk. Trolig vil man her se medarbeidere som befinner seg lenger i Scott og Jaffes (1988) fase for *denial* og *resistance*. Informantene beskriver at NAV i en innføringsfase har for lite fokus på det faglige knyttet til verktøyene og for mye fokus knyttet til de tekniske funksjonene. Dette oppleves som en hindring for å lykkes med å integrere den digitale utviklingen i resten av organisasjonen. Noe jeg tolker er nødvendig for å oppnå nødvendig digital modenhet. I en presset hverdag med stramme budsjetter vil kanskje innføringsarbeidet være gjenstand for å fortelle «det mest nødvendige». Det kan se ut til at man her må spørre seg i denne fasen, hva som er det mest nødvendige. Henger man igjen i gammel tankegang og er for fokusert på funksjoner fremfor hensikt?

Når målsetningen med digitaliseringen handler om å fornye, forenkle, forbedre og effektivisere tjenester, snakker vi ikke bare om at man skal ta i bruk digitale verktøy, men at dette også henger sammen med organisatoriske endringer (Schartum et al, 2017). I tillegg til at vi ikke oppnår forventede gevinster, kan det også oppstå uforventede konsekvenser av realiserte digitaliseringsprosjekter. Breit et al. (2020) viser til erfaringer knyttet til dette. Ved innføring av det digitale verktøyet opplevde man at i tillegg til å effektivisere samhandlingen med brukeren, at man også fikk en effekt av at man økte etterspørselen. Dette hadde man nødvendigvis ikke forventet og derfor trolig ikke tatt høyde for i planlegging av mål og gevinster. Det er ingen garanti for at man lykkes med å realisere gevinster selv om man eksempelvis automatiserer oppgaver (Riksrevisjonen, 2018). En av informantene forteller også at det ofte er knyttet kostnadskutt til digitaliseringsprosjektene. Disse kostnadskuttene kommer uavhengig av om vi lykkes med gevinstrealiseringen (Flak et al., 2012). Altså kan medarbeidere i førstelinje oppleve kostnadskutt uavhengig om de 1) har tatt i bruk de nye verktøyene som tenkt, eller 2) opplever andre konsekvenser av digitaliseringsprosjektene en først antatt.

6.2.4 Ledelse i innføringsfasen

En av informantene forteller at det ikke nødvendigvis er sånn at der man har mest fokus og opplæring at vi lykkes. Opplevelsen er at det er helt avgjørende at leder er koblet på, det er det som er suksessfaktoren. En annen informant beskriver at det er mange ulike roller knyttet til innføring i NAV kontoret. Det er fagutviklere og endringsagenter, men de har ikke myndighet og legitimitet til å omsette nye løsninger i den praktiske hverdagen. En kjent utfordring når organisasjoner skal gjennomføre digitaliseringsprosjekter oppstår når man skal overføre teknologien til linjen, altså i innføringsfasen. En risiko for at innføringen blir ustrukturert, tilfeldig og personavhengig grunnet for dårlig rolleavklaring i innføringsarbeidet. Ledere må skape en forståelse for hvorfor det er behov for endring. Det er viktig å sikre at endringen baserer seg på et problem eller en løsning som er forstått og anerkjent blant de som skal ta endringen i bruk (Iden et al, 2022). Ledere må ikke glemme at endring av organisasjoner handler om endringer av enkelt individer (Krus, 2014). Lederen må la medarbeiderne akseptere endringene, og mange må gå gjennom de ulike fasene for endring (Scott og Jaffe, 1988). Motstand mot endring kan dreie seg om profesjonell uenighet, redsel og det ukjente, tap av identitet eller brudd på relasjoner (Jacobsen, 2018). Her vil jeg også nevne at Scott og Jaffe (1988) sin forskning på endringer først og fremst tar for seg større endringer, enn hva man tradisjonelt ser med smidig utvikling. Likevel vil jeg argumentere for at endringskurven synliggjør seg hos individer, dog med kanskje mindre utslag på kurven.

Det er også erfaringer fra forskning internasjonalt som viser at innføringen i Norge er tilfeldig og langsom, mens i andre land, «der man kanskje var mer vant til å gjøre som man hadde fått beskjed om», så tok man løsningene i bruk med en gang (Iden et al., 2022, s. 45). Har norske ledere flere utfordringer knyttet til innføringsarbeidet enn ledere i andre land?

Informantene opplever at det ofte ikke blir satt av nok tid til innføringsarbeidet, og en av dem forteller også at de lurer på om veilederes arbeidshverdag i det hele tatt åpner for tid til det. Mangel av prioritering fra ledelsen og forståelse av behovet for hva som skal til for å lykkes med endringsprosesser (Scott og Jaffe, 1988) forstår jeg som en tydelig hindring for å lykkes med digitaliseringsprosesser. Det er heller ikke slik at lederne i NAV nødvendigvis ser på digitalisering og innføring av verktøy som deres oppgave. Flere ledere peker på at digitaliseringen har mer direkte relevans for andre roller (Bergum et al., 2020). Informantene peker på at mangel på forankring hos leder er en hindring. Det kan syntes som at ledere i NAV ofte lener seg på andre nøkkelpersoner. I undersøkelsen Digital Tilstand 2022 oppgir

3,3% av statlige virksomheter at mangel på engasjement for ledelsen er en hindring. På bakgrunn av de tallene alene kan jeg tolke det dit at man i offentlig sektor har ledere som prioriterer digitaliseringen. Likevel når jeg ser på egne funn og også beskrivelsen på manglende gjennomføringer av vedtatte digitaliseringsplaner er jeg i tvil om det er riktig bilde av leder engasjementet. Ledere i offentlig sektor er også gjenstand for et press knyttet til «mer for mindre». Det kan være motstridene hensyn og vanskelige prioriteringer å ta i travel arbeidshverdag. Likevel, ved å ikke sikre gode innføringsprosesser risikerer man å få gevinstkutt knyttet til ikke realiserte gevinster.

Avslutningsvis for å presentere hinder i innføringsfasen vil jeg trekke frem de tre hindringene Krus (2014) presenterer som hinder for læring. 1) Medarbeidere er for opptatt av egne arbeidsoppgaver, 2) Manglede tid, kanaler og arenaer for dialog og 3) at medarbeidere ikke har nok kompetanse til å ta til seg og bruke ny kunnskap. Alle tre hinder er gjenkjennbare i det vi allerede har drøftet i dette kapittelet. Innføringsfasen handler om å overføre løsningene til de som faktisk skal bruke de (Iden et al., 2022). Dersom medarbeiderne som skal ta imot disse løsningene, faktisk tar dem imot. Lykkes vi heller ikke med digitaliseringen.

6.3 Hindringer i bruksfasen

I etterkant av utviklingsfasen og innføringsfasen finner vi bruksfasen (Iden et al., 2022). I denne fasen, om man lykkes med innføring, skal linjeorganisasjonen ta i bruk de nye verktøyene og hente ut gevinstene. Om Peder Ås skal møte NAV veilederen i metaverset, få hjelp av kunstig intelligens for å finne aktuelle jobber og motta integrerte tjenester ved at NAV veilederen ordner legetime, krever dette at veilederen også har tatt i bruk de nye digitale verktøyene som er tilgjengelig. Hvis de 60% som svarte at det var mye plunder og heft i møte med offentlige skal få en bedre brukeropplevelse, så krever det en god overføring fra innføringsfase til bruksfase. En kjent hindring for å lykkes med den digitale utviklingen er knyttet til om vi faktisk klarer å realisere de gevinstene digitaliseringsprosjektet skulle levere (Flak et al, 2012).

I bruksfasen forteller informantene om hindringer knyttet til digital transformasjon i tillegg til at mangler og hinder i utviklingsfasen og innføringsfasen er i seg selv hinder for bruksfasen.

6.3.1 Digital transformasjon og endringer på individnivå

Informantene forteller at veiledere blir værende i gamle arbeidsmetoder, samtidig ser man at nye medarbeidere tar i bruk systemene mer «riktig». Dette kan man kjenne igjen i Scott og Jaffes (1988) *Change grid*. Nye medarbeidere går ikke nødvendigvis gjennom endringen på samme måte som eksisterende medarbeidere som må endre det de kjenner. Man kan også se at medarbeidere motsetter seg å bruke teknologien fordi det strider imot deres egne verdier (Løberg, 2022). Fasen for *denial* ligner også på Iden et al. (2022) sin beskrivelse av «workarounds». Medarbeidere unngår å ta i bruk de nye verktøyene, og kan finne metoder for å omgå bruk. «Workarounds» kan ofte skjules (Kræmmergaard, 2022) dette kan gjøre det vanskelig for ledere eller andre med roller i digitaliseringsprosjektet å avdekke behov for eksempel opplæring eller forbedring. Tidligere undersøkelser presentert gjennom Breit et al. (2022) beskriver også at medarbeidere finner «workarounds», og lager seg mestringsstrategier for å takle de nye verktøyene slik som de mener er best for deres arbeidshverdag. Workarounds er et symptom på teknostress (Iden et al., 2022) som tidligere er presentert som en hindring i innføringsfasen. Jeg vil argumentere for at teknostress viser seg både som motstand i en innføringsfase, og som utfordring i bruksfasen som presentert her.

Jeg har tidligere presentert at informantene opplever lederforankring og prioritering fra ledere som en viktig suksessfaktor, og da at mangel på oppleves som en tydelig hindring. Uavhengig av om endringen som skjer i organisasjonen er knyttet til digital utvikling eller andre type endringer er ledelse en viktig faktor, og endringen må skje på individnivå (Krus, 2014). Det må skapes en kultur for endring, og medarbeidere må oppleve seg som en del av denne kulturen. Dette handler også om behov for digital kompetanse, både på ledernivå og medarbeidernivå. Om en organisasjon skal lykkes med digital utvikling og virkelig oppnå digital transformasjon må organisasjonen ha høy grad av digital modenhet (Kræmmergaard, 2021).

6.3.2 Mangler og hindringer i utviklings- og innføringsfase

Det er tydelig blant innføringskoordinatorene at de ikke opplever tilstrekkelig involvering eller tverrfaglighet i utviklingsarbeidet. Tross gode initiativ ser vi gjentatte ganger at vi ikke klarer å oversette hensikten i utviklingsfasen til bruksfasen. Et dagsaktuelt eksempel viser seg i NAVs personvernbrudd i verktøyet Rekrutteringsbistand. På NAV.no kan vi lese at NAV skriver:

«Vi ser at veilederne i NAV antagelig ikke har hatt gode nok verktøy til å utføre jobben sin effektivt, ettersom verktøyet, har blitt brukt til mer enn det der er ment for» (NAV, 2023c).

I dette tilfellet er det tydelig at det er opplevdet mangler i enten utviklingsfasen og, eller i innføringsfasen. Det kan syntes at det har vært for lite involvering og innsiktsarbeid av de faktiske opplevde behovene i utviklingsfasen. Det kan også hende at innføringsarbeidet ikke har vært tilstrekkelig, at som ved innføringen av samhandlingsverktøyet beskrevet av (Breit et al, 2020), at det var mest fokus på funksjoner i verktøyet fremfor arbeidsmetoder og hensikt. Både mangel på involvering i utviklingsfase og tilstrekkelig fokus på arbeidsmetode i innføringsfasen er tidligere presentert som hinder.

Kræmmergaard (2022) beskriver rammer som må være tilstede for å lykkes med digital transformasjon. Om de fysiske forholdene tilrettelegger nok for endring forteller ikke informantene noe om. Det handler mer strukturelle rammer som gir tverrfaglighet og mening. Scott og Jaffe (1988) beskriver på sin side at medarbeidere må ha evne til, samtidig som at det legges til rette for å bli involvert.

Mangel på gjennomføring av planer og prioritering av ressurser påvirker også bruksfasen. Under eller i forkant av utviklingsfasen, eller i prosjektveiviserens konsept og planleggingsfase (Digdir, 2023a), identifiserer man gevinster. Viktigheten av å holde høyt fokus på gevinstrealisering gjennom hele prosessen er også en tydelig faktor for å lykkes med digitalisering. «Dog ser man at særlig offentlige virksomheter har et betydelig forbedringspotensial når det gjelder styrke arbeidet med gevinstrealisering» (Holgeid et al., 2022 i Iden et al., 2022, s. 46). Ofte kan man overselge gevinstene i starten samtidig som man klarer å opprettholde fokus på gevinstutøring underveis i de ulike fasene (Iden et al, 2022). Det er viktig å sørge for at de utpekte gevinstansvarlige faktisk følger opp i fasen (Digdir, 2023c). Altså tolker jeg det dit at dersom dette ikke er til stede, at det er et hinder for å lykkes med digitaliseringen. Dette er gjenkjennbart fra informantene. Det oppleves at intensjonene og planarbeidet er bra langsiktig og ambisiøst, men at dette ofte faller igjennom i en gjennomføringsfase.

«Det vi tegner som kart og intensjonene rundt det er gode, men så blir det kanskje litt for lite ressurser og koblinger helt ute i det ytterste, i førstelinje» (3).

En av informantene forteller også man ofte undervurderer hvor mye kraft som trengs med for å lykkes med digital omstilling. «Du må faktisk ha et ganske stort apparat om du skal få med alle ansatte» (4).

Selv om vi ikke lykkes med gevinstrealiseringen (DFØ, 2023), (Flak et al.,2012). forteller informanter om at det likevel hentes ut gevinster i form av kostnadsutt. Dette er gjenkjennbart når Flak et al. (2012) beskriver samme utfordring. På denne måten risikerer vi å gjennomføre budsjettutt basert på tenkte gevinster fremover faktiske gevinster risikerer. Digitaliseringen kan også føre til ekstra arbeid for medarbeidere (Løberg, 2022). Trolig vil dette være en hindring da vi vet at vi er avhengige av motiverte, endringsvillige og kompetente medarbeidere og ledere for å lykkes med digitaliseringen.

For å lykkes med digital omstilling må vi skape gode rammer for de medarbeiderne som skal endre seg. Dette gjelder både harde og myke rammer. De må oppleve at endringen har en mening, i tillegg til at nye verktøy må være gode og brukervennlige. Likevel ser jeg at dette ikke er nødvendigvis er nok i seg selv for å skape endring. Ledelsen må skape en endringskultur og legge til rette for gode prosesser.

7.0 Avslutning

7.1 Oppsummering av oppgaven

Hva fant jeg? Problemstillingen jeg har forsøkt å svare på er:

Hvilke hindringer kjenner man for digitalisering av offentlig sektor, og hvordan opplever medarbeidere i NAV disse hindringene?

Innledningsvis pekte jeg på flere kjente hindringer knyttet til digital utvikling i offentlig sektor. Jeg var spent på hvordan medarbeidere i NAV kjente igjen disse. Funnene blant medarbeidere i NAV beskriver ikke store ulikheter knyttet til hindringene jeg fant. Dog kan det se ut til at NAVs størrelse gjør enkelte hindringer mer kompleks. Avslutningsvis vil jeg gjengi de tydeligste hindringene jeg har beskrevet gjennom oppgaven.

Det er helt tydelige hindringer knyttet til kostnader og ressursbruk. Dette beskrives i alle fasene av utviklingsprosjektet. I en utviklingsfase handler hindringene som beskrevet om prioritering av hva som skal utvikles. Det kan se ut som at vi verken lykkes med å utnytte de teknologiske mulighetene eller lykkes med å utvikle «det vi trenger» på bakgrunn av kostnader knyttet til gamle systemer og stramme budsjetter. Det er også helt tydelig presentert hindringer knyttet til kostnader og ressursbruk i innførings- og bruksfasen. Disse viser seg gjennom at planer ofte ikke gjennomføres som planlagt og at det ikke settes av nok tid til å jobbe med endringsprosesser i førstelinjen. Her kan det se ut til at NAV ikke nødvendigvis skiller seg fra andre organisasjoner i offentlig sektor.

Hindringer knyttet til juridiske rammer viser seg tydeligst i utviklingsfasen. Hindringer i denne fasen har jeg presentert som hindringer knyttet til et gammelt og ikke digitaliserbart regelverk, og knyttet til personvern. Informantene opplever at disse hindringene gjør at man ikke klarer å realisere samfunnets forventninger til hvordan NAV skal levere gode digitale tjenester. Brukertilfredsheten blir svekket av dette.

Informantene var i stor grad opptatt av hindringer knyttet til involvering fra førstelinje. Det er tydelig at tilstrekkelig involvering er nødvendig for å skape felles forståelse for behov og hensikt bak nye digitale verktøy. Ikke tilstrekkelig involvering skaper utfordringer i innførings- og bruksfase. Disse utfordringene kan man se gjennom motstand og ikke tilstrekkelig måloppnåelse ved at vi ikke endrer arbeidsmetodikk. Dog pekes det som vanskelig å få til tilstrekkelig involvering da NAVs organisering og størrelse gjør at man ser

store ulikheter på tvers av organisasjonen. Tilstrekkelig involvering fra eksempelvis et kontor, kan ikke garantere at resten av kontorene forstår verktøy og løsninger på samme måte.

Lederforankring synliggjør seg som en suksessfaktor. Dog har jeg også presentert flere ulike fallgruver ledere kan møte på i en digitaliseringsprosess. Ledere opplever nødvendigvis ikke at digital utvikling påvirker dem mest i organisasjonen, og vi vet at ledere kan undervurdere medarbeideres behov for tilpasning til endring. Det settes ofte ikke av nok tid til å jobbe med innføring av digitale nye verktøy, og dette kommer ofte som noe i tillegg til og ikke i stedet for.

Tilslutt vil jeg også peke på utfordringer knyttet til samhandling og organisering. NAV beskrives av informantene som stort og komplisert. Silo organisering presenteres som en hindring. Teorien beskriver økt størrelse med økt kompleksitet. Størrelse og organisering oppleves som en hindring for å lykkes med felles forståelse for hensikter og målsetninger bak de digitale utviklingsprosjektene. Jeg finner også beskrivelser av hinder for samhandling på tvers av sektorer. Dette har dog ikke fått like stor plass i oppgaven. Tverrsektorielt samarbeid er et tydelig mål i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor, det er så langt ikke noe som tyder på at vi er i ferd med å lykkes med å realisere disse målene.

7.2 Refleksjoner og forslag til videre forskning

I denne oppgaven har jeg først og fremst sett på hindringer for å lykkes med digitalisering av offentlig sektor, og hvordan disse hindringene oppleves i NAV. Oppgaven har sådan et negativt fokus, men kan danne grunnlaget for å se på suksessfaktorer for å lykkes.

Funnene jeg har presentert her er grunnet blant annet metode og størrelsesomfang også begrenset. Gjennom bruk av kvalitativt intervju er ikke funnene i denne oppgaven generaliserbare (Jacobsen, 2018). Oppgaven sier noe om hvordan innføringskoordinatorer i NAV opplever hindringene som presentert. Innføringskoordinatorer svarer fra deres ståsted og ut ifra deres opplevelser. Jeg opplever likevel at funnene er i noen grad pålitelige ettersom informantenes opplevelser av hindringer i stor grad samsvarer med de som er funnet igjen i litteraturen og i annen forskning.

Funnene har fra mitt ståsted implikasjoner for praksis. Blant annet har jeg som innføringskoordinator fått en større forståelse for hvilke hindringer som gjør digitaliseringen av NAV vanskelig å jobbe med. Jeg opplever også at denne innsikten er overførbart til andre som jobber med digitale endringsprosesser i store komplekse organisasjoner. Selv om oppgaven har handlet om å identifisere hindringer, har dette som nevnt vært for å unngå disse nettopp for å lykkes i større grad med digitaliseringsprosjekter. Jeg vil trekke frem noen viktige implikasjoner: 1) Gjennomføring av godt planarbeid er en suksessfaktor for å lykkes. Selv om involveringen av medarbeidere i utviklingsarbeidet er bedre enn før, bør dette fortsatt være et viktig fokus. Samtidig ser jeg også hvordan personalleder spiller en viktig rolle inn i arbeidet med endring. Lederforankring av endringsarbeidet er alfa omega for å lykkes.

Informantene beskriver at NAV i større grad lykkes nå enn før med involvering i utviklingsprosessene. Samtidig opplever jeg at informantene opplever tilstrekkelig involvering som en viktig suksessfaktor for å lykkes. Det ville videre vært særlig interessant å se på hva som kjennetegner de utviklingsprosjektene som lykkes med involvering, og i hvor stor grad man lykkes med gevinstrealisering i disse prosjektene fremfor der man opplever liten grad av involvering.

Informantene beskriver også ledelse som en suksessfaktor. På samme måte som det hadde vært interessant å se på suksessfaktorer i prosjekter som involverer, opplever jeg det også som særlig spennende å se på hva som kjennetegner personalledere i NAV som lykkes med digitale endringsprosesser.

Kilder

Andersen, L.B, Greve, C., Klausen K. K. & Torfing, J. (2017) *Offentlige styringsparadigmer: Konkurrence og sameksistens*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Aspøy, A. og Berg, L. P. (2023). NAV. Det store norske leksikon. <https://snl.no/NAV>

Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B. og Røhnebæk, M. T. (2020) *Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters*. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2757583>

Bergsjø, L. O. og Bergsjø, H. (2019) *Digital etikk. Big data, algoritmer og kunstig intelligens*. Universitetsforlaget.

Bergum, S., Fugletvei, R., Hermanrud, I., Lofthus, A., Madsbu, J. P. og Øverlid, B. (2020) *Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler*. Sluttrapport fra et FoU-prosjekt 2017-2020. Høgskolen i Innlandet. https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/2677470/Skriftserien10_20_online.pdf?sequence=1&isAllowed=y

By- og regionforskningsinstituttet NIBR (2023) *NAV er mindre tilgjengelig for noen av dem som trenger tjenestene mest*. OsloMET. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/digitalisering-nav-mindre-tilgjengelig>

DFØ (2023a) *Gevinstrealisering*. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/gevinstrealisering>

DFØ (2023b) *Hva er en gevinst?* <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/gevinstrealisering/hva-er-en-gevinst>

Digdir (2021) *Hvordan ligger vi an med å nå målene i digitaliseringsstrategien?* <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/hvordan-ligger-vi-med-na-malene-i-digitaliseringsstrategien/2862>

Digdir (2023a) *Hva er prosjektveiviseren?* <https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjektfasene/hva-er-prosjektveiviseren/5>

Digdir (2023b) *Prosjektveiviserens bakgrunn og historie*. <https://prosjektveiviseren.digdir.no/godt-vite/prosjektveiviserens-bakgrunn-og-historie/98>

Digdir (2023c) *Gevinstrealisering i de ulike fasene*. <https://prosjektveiviseren.digdir.no/god-praksis/gevinstrealisering-i-de-ulike-fasene/117>

Datatilsynet (2022). *Varsel om overtredelsesgebyr til NAV*. <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2022/varsel-om-overtredelsesgebyr-til-nav/>

Flak, L. S., Nielsen, P. A. & Henriksen, J. H. R. (2012). *Gevinstrealisering i eforvaltningsprosjekter. God teknologiledelse i praksis*. I Flak, L. S. (Red.), *Gevinstrealisering: og offentlige IKT-investeringer*. (s.18-36). Oslo: Universitetsforlaget

Folketrygdloven (1997) *Lov om folketrygd*. LOV-1997-02-28.19. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>

Iden, J., Danilova, K. B. og Osmundsen, S. (2022) *Digitaliseringsledelse*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2018) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utg. Cappelen Damm.

Jacobsen D. I. (2018) *Organizational change and change management*. Bergen: Fagbokforlaget

Karp, T. (2014) *Endring i organisasjoner. Ideologi, teori og praksis*. Cappelen Damm Akademisk.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2019, 11. juni) *En digital offentlig sektor*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1>

Kane, A. A. og Spjelkavik, Ø. (2021) *Utfordringer innen arbeidsinkluderingsfeltet*. OsloMET. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2985479>

Kræmmergaard (2021) *Digital Modenhet. Strategi, teknologi, organisation og lederskab i 5 generationer*. Djøf Forlag.

Kræmmergaard (2022) *Digital transformasjon. Ti evner din organisasjon må ha – og tre som du har bruk for*. Cappelen Damm Akademisk.

Løberg (2021) *Efficiency trough digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients spur a demand for services*. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/9940>

Løberg (2022) *Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen*. *Arbeid og velferd*, 2022 (3 utg).
[https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2022/3/m-397/Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen#m-486](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2022/3/m-397/Utviklingsoptimisme%20kan%20skjule%20%C3%B8konomiske%20og%20sosiale%20kostnader%20i%20den%20digitale%20forvaltningen#m-486)

Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital Agenda for Norge*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. [Meld. St. 27 \(2015–2016\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-27-2015-2016)

NAV (2021) *Omverdensanalyse, 2021*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/omverdensanalyse-2021>

NAV (2022) *NAVs personbrukerundersøkelse 2022*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/navs-brukerundersokelser-2022-tilfredsheten-med-nav-er-stabil-blant-personbrukere-mens-arbeidsgiverne-er-mer-fornoyde-enn-noen-gang>

- NAV (2023)** *Omverdensanalyse 2023*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/navs-omverdensanalyse-20232035>
- NAV (2023b)** *NAVs strategi*. <https://www.nav.no/strategi>
- NAV (2023c)** *Personvernbrudd i NAV: slik håndterer vi det*. <https://www.nav.no/no/samarbeidspartner/presse/nyheter-og-pressemeldinger/personvernbrudd-i-nav-slik-handterer-vi-det>
- NAV (2023d)** *Fremtidens møteplasser i NAV. -Hvordan digitalisering former møtene mellom forvaltningen og brukere frem mot 2023*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/fremtidens-moteplasser-i-nav>
- NAV (2023e)** *Innspill til ny digitaliseringsstrategi*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kdd/aif/vedlegg-til-innspill-fra-nav.pdf>
- NAV IT (2023)** *Velkommen til IT-avdelingen i NAV!* <https://www.detsombetyrnoe.no/>
- NAV-loven (2006)** *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. [LOV-2006-06-16-20. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/KAPITTEL_3#%C2%A714a](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/KAPITTEL_3#%C2%A714a)
- NorStella (2023)** *Formål*. <https://www.norstella.no/noen-fakta-om-norstella>
- NorStella Foundation (2022)** *Kampen om dine data. Digital tilstand 2022*. https://www.norstella.no/files/ugd/8febd1_4d250642c4cb439ca54583e523bdf573.pdf
- Proba samfunnsanalyse (2022)** *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*. Rapport 2022 – 9. [Rapport-2022-9-Digital-aktivitetsplan-for-NAV-og-brukerne.pdf](https://www.proba.no/rapport-2022-9-digital-aktivitetsplan-for-nav-og-brukerne.pdf)
- Ringdal, K. (2001)** *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Shartum, D.W., Jansen, A. & Tranvik, T. (2017)** *Digital forvaltning – en innføring. Juridiske, informatiske og organisatoriske aspekter*. Fagbokforlaget.
- Sintef Digital (2022)** *Digital ekskludering i NAV. Hvem, når, hvorfor?* <file:///C:/Users/L151429/Downloads/Rapport%20Digital%20ekskludering%20i%20NAV,%20SINTEF%202022.pdf>
- Scott og Jaffe (1988)** *Survive and thrive in times of change*. Training & Development Journal, vol. 42, no 4, April 1988. pp. 25+. Gale Academic Onefile. <https://go.gale.com/ps/i.do?p=AONE&u=googlescholar&id=GALE|A6682063&v=2.1&it=r&sid=AONE&asid=91a0d7c8>
- Unuruh, G. og Kiron, D. (2017)** *Digital transformation on purpose*. MIT Sloan. Management Review. <https://sloanreview.mit.edu/article/digital-transformation-on-purpose/>

Vedlegg 1: Informasjonsskriv om behandling av personopplysninger

Informasjonsskriv om behandling av personopplysninger

Du inviteres til å delta som informant i en master studie som skal undersøke:

Hindringer for digital utvikling av tjenester og verktøy i NAV.

Dette skrivet inneholder informasjon om prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Målsetningene for digitalisering av det offentlige Norge, kan oppsummeres i fire hovedkategorier; *fornyning, forenkling, forbedring og effektivisering*. Tross gode intensjoner vet vi at vi ikke alltid lykkes. Formålet med forskningsprosjektet er å få en grundigere forståelse av hvilke hindringer offentlig sektor møter i den digitale utvikling av tjenester og verktøy. Prosjektet vil også undersøke om, og eventuelt hvordan NAV skiller seg ut i forhold til øvrig offentlig sektor. Prosjektet er en del av en master studie innenfor feltet ledelse og digital transformasjon.

Ansvarlig

Universitetet i Agder, fakultet for samfunnsvitenskap

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å gjennomføre prosjektet vil jeg intervju nøkkelpersoner i organisasjonen som har god innsikt i temaet. Du inviteres derfor med bakgrunn i din stilling som innføringskoordinator i NAV. Innføringskoordinatorer fra hvert fylke vil bli invitert til å delta, med unntak av meg selv. Totalt 10 informanter.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer dette at du blir invitert til et kvalitativt intervju. Intervjuet vil bli gjennomført som videosamtale. Det vil kun bli foretatt lydopptak og ikke videoopptak av intervjuet, lydopptaket har som hensikt i å brukes til transkribering og gjennomføres på en diktafon uten internett tilkobling. Dette for å unngå at jeg mister data og viktige betraktninger. Lydopptaket blir umiddelbart slettet i etterkant. Jeg vil ikke be om, eller behandle andre personopplysninger om deg enn lydopptak. All informasjon fra informantene vil bli anonymisert.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine personopplysninger

Det er kun jeg som vil ha tilgang til dine personopplysninger (lydopptaket). Transkribering vil bli gjort kort tid etter gjennomført intervju. Deretter blir lydopptak slettet og transkribering merket med informant nr 1, informant nr 2 osv. Etter prosjektets slutt 31.12.23 blir transkribering også slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder gar SIKT – kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

Innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.

Å få rettet opplysningene om deg som er feil eller misvisende.

Å få slettet personopplysninger om deg.

Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Øystein Sæbø, fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Agder. oystein.sabo@uia.no.

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Camilla Myrslo Lillegaard

Samtykke

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet '*Hindringer for digital utvikling av tjenester og verktøy i NAV*' og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

at det blir tatt lydopptak av intervjuet

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjueguide

Intervjueguide

Generelle spørsmål om respondentens bakgrunn

Hvor lenge har du jobbet som innføringskoordinator?

Har du/ eller har du hatt andre roller i NAV som har der arbeid med digital utvikling har vært sentrale oppgaver?

Forståelse av digital utvikling

Hvordan vil du beskrive NAVs tilnærming til digital utvikling av tjenester og verktøy?

Hva ser du som de viktigste målene for digitaliseringen av NAV?

Identifisering av hindringer

Hva opplever du er de største hindringene for effektiv digital utvikling av NAV?

Eventuelt oppfølgingsspørsmål: Kan du nevne noen spesifikke eksempler på utfordringer eller begrensninger som har oppstått?

Ressursallokering og kompetanse

Hvordan blir ressursene (menneskelige, økonomiske og teknologiske) tildelt til digitale utviklingsprosjekter i NAV?

Opplever du at det er tilstrekkelig kompetanse på området blant de ansatte som er involvert i utvikling og/eller innføring?

Organisatoriske strukturer

Hvordan opplever du at NAVs organisatoriske strukturer legger til rette for gode digitaliserings prosjekt?

De digitale løsningene utvikles hos NAV IT og skal tas i bruk av veiledere eller av sluttbrukerne. Ser du noen spesifikke hindringer knyttet til de ulike fasene fra utvikling, innføring og bruk?

Digital transformasjon

I hvilken grad opplever du at NAV lykkes med digital transformasjon (endring av praksis) som følge av implementering av nye digitale verktøy?

Hvorfor tror du vi lykkes/ ikke lykkes?

Eksterne faktorer

Hvilke eksterne faktorer opplever du at påvirker den digitale utviklingen i NAV?

Hvordan tilpasser NAV seg disse påvirkningene?

Til slutt:

Er det noe du ikke har blitt spurt om, som du ønsker at du hadde blir spurt om?