

Maria Røhnebæk, Sigrid Myklebø, Inge Hermanrud, Oyeniyi Samuel
Olaniyan, Asbjørn Kårstein, Mary Ann Stamsø

Liten løsning - store spørsmål

Innledende kartlegging i prosjektet VIT:

Veiledningsarbeid og Informasjonstilgang: Konsekvenser av nye digitale løsninger for forvaltning og bruk av arbeidsrettede tiltak

1.1 Sammendrag

Dette er et innledende notat i prosjektet VIT – veiledning og informasjonstilgang i NAV. VIT-prosjektet er et bidragsprosjekt, finansiert av NAV-FoU, som gjennomføres over tre år med oppstart i oktober 2023. Prosjektet følger prosessene med å utvikle en ny digital løsning for å innhente informasjon om arbeidsrettede tiltak i Nav. Målet for prosjektet er for det første å fremskaffe kunnskap om denne løsningen har betydning for veiledningsarbeidet i Nav og for forvaltning og tildeling av tiltak spesielt. Arbeidet med denne nye løsningen brukes også som case, eller inngang, til å utforske hvordan førstelinjearbeidet og veilederrollen endres med økt digitalisering av velferdstjenestene. Vi bruker også caset som inngang til å belyse hvordan Nav-jobber etter smidighetsprinsipper i arbeidet denne løsningen, og vi utforsker styrker og svakheter med å jobbe smidig.

Dette notatet sammenstiller innsikt fra prosjektets innledende kartlegging som ble gjennomført første prosjektår. Den innledende kartleggingen utgjør arbeidspakke 1 i prosjektet, og skal i hovedsak brukes for å legge grunnlaget for det videre arbeidet i prosjektet som vil bestå av casestudier i fire Nav-kontor (arbeidspakke 2), en spørreundersøkelse rettet mot Nav-veiledere med ansvar for arbeidsrettet oppfølging i fem fylker, og analyse av tiltaksstatistikk (arbeidspakke 3).

Samtidig gir denne innledende kartleggingen verdifull og viktig innsikt i seg selv. Vi har i den innledende kartleggingen skaffet oss innsikt i de pågående prosessene gjennom studier av interne prosjektdokumenter og gjennom intervjuer med 30 informanter på ulike nivåer i Nav (Nav-kontor, regionsnivået, fylkesnivå og direktorat). Vi har parallelt jobbet med litteraturstudier av aktuell forskningslitteratur, med vekt på gjennomgang av empiriske, internasjonale studier som gir innsikt i konsekvenser av digitalisering i førstelinja innenfor velferdstjenester.

I kapittel 3 presenterer vi innsikter fra litteraturstudiene vi har gjennomført. Vi har gjennomført en systematisk, integrativ litteraturgjennomgang (integrative review) av empiriske studier som undersøker konsekvenser av digitalisering innenfor velferdstjenestene. Analyse av litteraturen er fortsatt pågående, men vi presenterer foreløpig innsikt og struktur for analysen under delkapittel 3.1. Vi har i tillegg søkt å få oversikt over litteratur om smidig utvikling i offentlig tjenesteyting. Her finnes det fortsatt relativt lite litteratur, og vi har ikke jobbet med systematiske søk på dette området, men kapittel 3.2 presenterer kort hovedtrekk i den litteraturen vi har gjennomgått.

Intervjuene har for det første gitt viktig innsikt i hva prosjektet knyttet til utviklingen og implementeringen av arbeidsmarkedsfanen i Modia handler om; vi har sett på hva løsningen består av, hvilke utfordringer løsningen er ment å svare på, og hvordan arbeidet med prosjektet har vært organisert. Disse innsiktene presenteres i notatets innledningskapittel, som setter rammen for forskningen i dette prosjektet. Videre har vi i intervjuene utforsket forventinger til den nye løsningen på et litt dypere nivå: Hvilke mulige konsekvenser ser involverte aktører på ulike nivåer i Nav ved denne løsningen? Hvilke ulike perspektiver på mulige konsekvenser reflekteres i intervjuene? Innsikter fra denne delen presenteres i kapittel 4 (innsikt fra intervjuene).

Kapittel 5 peker på hvordan den innledende kartleggingen danner grunnlaget for det videre arbeidet i prosjektet, og skisserer planer for videre fremdrift.

Emneord: Digitalisering, veiledning, arbeidsretting, samproduksjon, administrative byrder og maktforskyvning

Finansiering: NAV FoU

1.2 Innholdsfortegnelse

1.1	Sammendrag.....	3
1.2	Innholdsfortegnelse.....	4
2.	Innledning	6
2.1	Hva er arbeidsmarkedsfanen i Modia?	6
2.2	Liten løsning – store spørsmål?	7
2.2.1	Modia som plattform for samproduksjon	8
2.2.2	Smidig utvikling: Digitalisering og samskaping	10
2.3	Mål, kunnskapsbehov og forskningsspørsmål.....	13
2.4	Avgrensning	14
2.5	Struktur.....	14
3.	Metode	15
3.1	Intervjuer	15
3.2	Dokumenter.....	16
3.3	Litteraturstudier	16
3.3.1	Søkestrategi	17
3.3.2	Treff og screening	18
3.3.3	Inkludering og ekskluderingskriterier	18
3.3.4	Vurdering og analyse	18
4.	Innsikt fra litteraturstudier	19
4.1	Syntetisering av empiriske studier om digitalisering av velferdstjenester	19
4.1.1	Konsekvenser for brukere.....	19
4.1.2	Konsekvenser for ansatte	20
4.1.3	Konsekvenser for organisasjonen.....	21
4.2	Syntetisering av forskningslitteratur om smidig utvikling.....	22
4.2.1	Smidig utvikling – hva er det?.....	23
4.2.2	Utvikling og utvidelse av begrepet smidig i offentlig sektor	24
4.2.3	Muligheter og styrker ved smidig utvikling	24
4.2.4	Utfordringer ved smidig utvikling	25
5.	Innsikt fra intervjuer	27
5.1	Konsekvenser for bruker	28
5.1.1	Myndiggjøring (empowerment)	28
5.1.2	Administrative byrder	29
5.1.3	Digital ekskludering.....	30
5.2	Konsekvenser for ansatte	31
5.2.1	Effektivitet og forenkling	31
5.2.2	Individuell tilpasning.....	32
5.2.3	Endringer i veilederrollen	32
5.2.4	Oppsummering	33
6.	Veien videre	34
6.1	Spørreundersøkelse.....	34
6.2	Casestudier	34
6.3	Analyse av tiltaksstatistikk.....	34
6.4	Avsluttende refleksjoner	Feil! Bokmerke er ikke definert.
7.	Referanser.....	36
Vedlegg		40
7.1.1	Vedlegg 1: Oversikt intervjuer og informanter.....	40
7.1.2	Vedlegg 2: Intervjuguide.....	41

7.1.3	Intervjuguide VIT – innledende kartleggingsintervjuer	41
7.1.4	Bakgrunn.....	41
7.1.5	Status og utfordringer	41
7.1.6	Smidig utvikling.....	41
7.1.7	Annet	41
7.1.8	Vedlegg 3: Prisma flytskjema.....	42
7.1.9	Vedlegg 4: Analyse og kategorisering av inkluderte artikler i litteraturstudien	43

Figur 1: Demoløsning av brukergrensnitt i Modia	8
Figur 2: Funksjonen «del med bruker» vist i demoversjon av Modia.....	9
Figur 3: Oversikt over produktområder (PO) som tilhører Arbeids- og tjenesteavdelingen	11
Figur 4: Oversikt over Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt arbeids- og tjenestelinja i Nav.....	11
Figur 5: Illustrasjon for analyse av intervjudata	27

2. Innledning

Dette notatet oppsummerer innsikt fra den innledende kartlegging i prosjektet

«Veiledningsarbeid og Informasjonstilgang: Konsekvenser av nye digitale løsninger for forvaltning og bruk av arbeidsrettede tiltak» (Heretter forkortet VIT). Prosjektet er et bidragsprosjekt finansiert av Nav-FoU som gjennomføres over tre år, med oppstart i oktober 2023. Den innledende kartleggingen er gjennomført første prosjektår, og utgjør første arbeidspakke i prosjektet. Arbeidet i denne fasen har omfattet litteraturstudier, dokumentstudier av interne prosjekt-dokumenter, samt intervjuer med ansatte i Nav på ulike nivåer (lokalkontor, regionsnivå, fylkesnivå og direktorat). Bortsett fra intervjuene på direktoratsnivå har datainnsamlingen i den innledende kartleggingen vært forankret i Innlandet fylke.

VIT-prosjektet følger pågående digitaliseringsprosesser i Nav knyttet til utvikling av fagsystemet Modia. Dette er en statlig digital plattform for Nav-veiledernes oppfølgingsarbeid, og Modia erstatter gradvis systemet Arena som opprinnelig ble utviklet for tidligere Aetat (arbeidsmarkedsetaten). Arena var veiledernes oppfølgingssystem i de første årene av Nav-reformen. Det jobbes med å fase ut Arena, og det innebærer at ulike funksjoner migreres til Modia, samtidig som det utvikles nye løsninger og funksjonaliteter i det systemet.

Mer spesifikt undersøker prosjektet utvikling og implementering av en ny funksjon i Modia som skal gi veiledere bedre og mer oversiktlig informasjon om *arbeidsrettede tiltak*. Denne funksjonen vises som en ny fane i systemet, og under denne fanen presenteres en samlet oversikt over aktuelle arbeidsrettede tiltak. Funksjonen fungerer slik at veiledere kan gå inn i saken til en gitt bruker, og da filtrere systemet hvilke tiltak som er aktuelle for denne brukeren ut fra geografisk lokalisering og innsatsnivå. ¹ Vi beskriver videre flere detaljer ved den nye løsningen for arbeidsrettede tiltak, hvilke utfordringer den er ment å løse, og hvilke gevinster den er ment å realisere.

2.1 Hva er arbeidsmarkedsfanen i Modia?

I starten ble prosjektarbeidet med den nye løsningen for arbeidsmarkedstiltak omtalt som «Mulighetsrommet», men etter hvert som løsningen tok form fikk prosjektet navnet «Fane for arbeidsrettede tiltak i Modia». Dette navnet beskriver konkret innholdet i den nye løsningen.

I intervjuene på direktoratsnivå fikk vi vite at i oppstarten var det ikke avklart hva innholdet i løsningen skulle være, og hvem den skulle være rettet mot. Det ble opprinnelig utforsket muligheter for å lage en løsning som skulle være rettet mot brukerne, der brukerne fikk lettere oversikt og innsikt i aktuelle arbeidsrettede tiltak. Dette ble imidlertid vurdert som en krevende og kostbar løsning å utvikle, og valget falt i stedet på en løsning som primært er rettet mot veilederne. Dette henger delvis sammen med at prosjektet griper inn i arbeidet med å fase ut Arena, og behovet for å flytte funksjoner og data fra Arena til Modia. Videre skulle den nye løsningen håndtere utfordringer knyttet

¹ Innbyggere som tar kontakt med Nav med ønske om bistand for å komme i arbeid har etter Nav-lovens §14a rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Det gjøres ved en behovsvurdering som skal resultere i en av fire forhåndsdefinerte innsatsnivåer: Standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats. Innsatsnivået indikerer altså hva slags hjelp eller støtte en bruker kan forvente, basert på behovsvurderingen. Innsatsnivået regulerer videre hvilke tiltak som vil være aktuelle for brukeren.

til at informasjon om tiltak var uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig for veiledere når det var lagret i Arena. Det har blitt påpekt at dette innebar risiko for at brukerne ikke fikk tilgang til informasjon om bredden av tiltak som kunne være tilgjengelig, fordi veilederne kunne ha en tendens til å velge tiltak de var best kjent med og dermed hadde kompetanse til å informere om og søke inn på (Fossestøl et al., 2016). Dette har igjen konsekvenser for mål om individuell tilpasning, altså at tjenestene skal ta utgangspunkt i brukerens situasjon og individuelle behov (Terum & Sadeghi, 2021). Videre ble veilederens arbeid med å finne informasjon om tiltak og søke inn deltakere, sett som tidkrevende og tungvint. Dette har igjen betydning for tiden som er tilgjengelig for å veilede og følge opp brukerne. Mål om å effektivisere (reduere tidsbruk) og forenkle veilederens arbeid med tiltak har derfor vært sentralt i arbeidet med å utvikle fanen for arbeidsmarkedstiltak.

2.2 Liten løsning - store spørsmål?

Som det fremgår av beskrivelsen av løsningen som VIT-prosjektet tar utgangspunkt i, er ikke dette noen teknisk avansert, kompleks eller omfattende løsning og digitaliseringsprosess. Det handler om en relativt enkel, digitalt tilgjengelig sammenstilling av informasjon om arbeidsrettede tiltak, med en filtreringsfunksjon som skal gjøre det lettere for veiledere å få oversikt over aktuelle tiltak for brukere knyttet til geografisk tilhørighet og innsatsnivå. Likevel mener vi at arbeidet med denne løsningen, og diskusjoner om hvordan den bør utformes, åpner for utforsking av store og viktige spørsmål. Gjennom den innledende kartleggingen har vi sett at arbeidet med løsningen griper inn i spørsmål om veilederrollen og hva den skal inneholde; om synet på og forholdet til brukerne; om maktrelasjoner og muligheter for maktforskyvning ved digitalisering av tjenestene, om mulige gevinster og ulike typer risiko og kostnader ved digitalisering for å nevne noe. Sett på denne måten griper prosjektet inn i sentrale spørsmål i Navs overordnede strategiske arbeid fordi det handler om hvordan NAV skal samhandle med og involvere brukerne. Navs virksomhetsstrategi inneholder fire overordnede ambisjoner, hvorav én handler om samhandling med brukere: «Sammen finner vi løsninger med dem som trenger det mest». ² Hva betyr det i praksis? Hvordan legges det til rette for samhandling mellom brukere og veiledere slik at man sammen kan finne frem til løsninger? Dette er spørsmål som belyses gjennom prosjektet.

Utforskningen av disse spørsmålene innebærer også at vi setter arbeidet med løsningen i sammenheng med større digitaliseringsprosesser i Nav. Denne utviklingen har pågått over mange år og henger sammen med bredere organisatoriske og strategiske utviklingsprosesser i velferdsforvaltningen (Røhnebæk & Løberg, 2021). Slik sett handler ikke løsningen vi fokuserer på om digital transformasjon, eller spesielt innovativ bruk av digital teknologi i seg selv, men den kan likevel ses som en brikke eller ledd i større digitale transformasjoner i NAV.

Når vi setter den nye fanen for arbeidsmarkedstiltak inn i en større sammenheng, mener vi dette handler særlig om to ting:

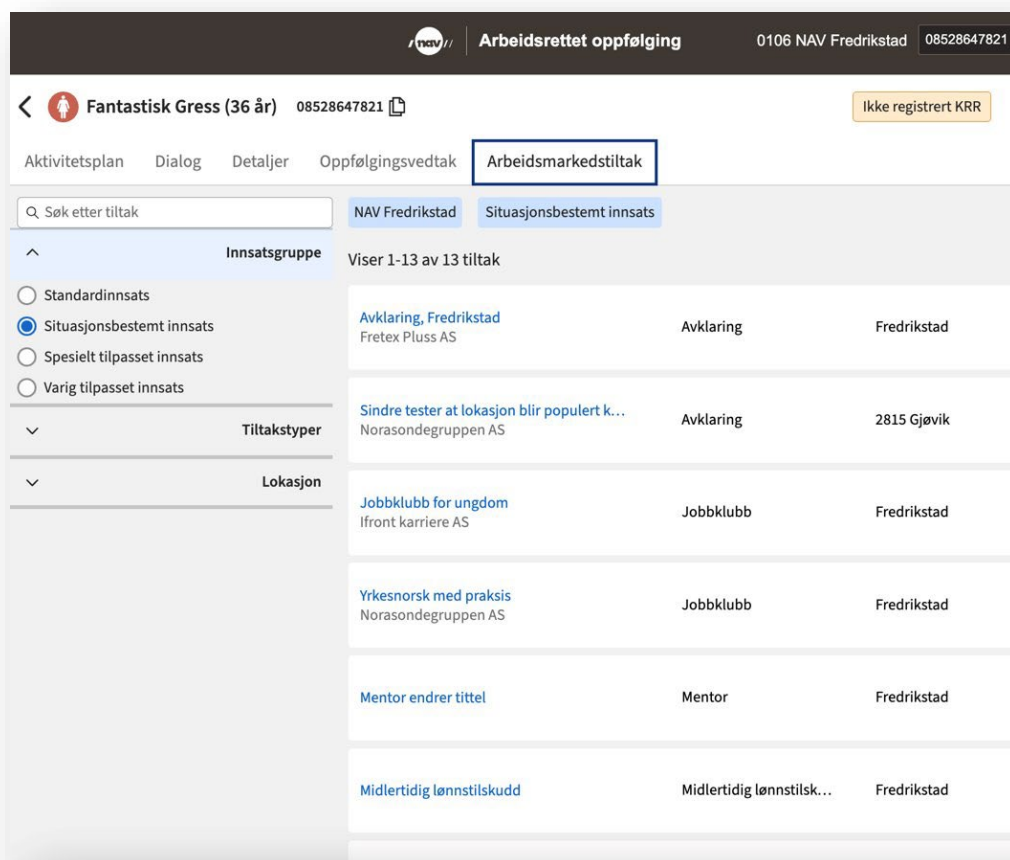
- For det første kan innføringen av fanen for arbeidsmarkedstiltak ses i sammenheng med utviklingen av ulike funksjoner i Modia som åpner for at brukerne i større grad kan 'samprodusere' tjenestene.
- For det andre er Modia et system bestående av ulike mindre moduler som gradvis kan utvikles og bygges på. Det innebærer at arbeidet med å legge til nye funksjoner i Modia kan følge prinsipper for smidig utvikling, der løsningene 'samskapes' med brukerne av systemet. Ved å studere utviklingen og implementeringen av fanen for arbeidsmarkedstiltak får vi

² <https://www.nav.no/strategi#losninger>

Vi beskriver videre disse to sammenhengene i mer detalj.

Modia kan forstås som en ny type digital plattform i brukeroppfølging som åpner for større grad av 'samproduksjon' med brukerne (Lember et al., 2019; Larsson & Skjølsvik, 2023). Når en veileder går inn i en sak, vises flere faner øverst på siden: Brukerens aktivitetsplan, dialog, oppfølgingsvedtak og til slutt fanen for arbeidsmarkedstiltak. (for en konkret visualisering, se figur 1).

Aktivitetsplanen er utformet slik at siden er 'speilet', det vil si at bruker og veileder ser tilnærmet det samme og det er også mulig å redigere og legge inn tekst fra begge 'sider'. Denne digitale aktivitetsplanen ble innført for å imøtegå en rekke utfordringer med den tidligere manuelle aktivitetsplanen som måtte skrives ut, fylles inn, signeres og skannes. I motsetning til intensjonen, endte den gamle aktivitetsplanen opp som et dokument som støttet interne byråkratiske behov for kontroll og rapportering, mens brukerne i liten grad opplevde planen som et verktøy som de hadde eierskap til (Åsheim, 2018).



Figur 1: Demoløsning av brukergrensnitt i Modia

Den nye digitale aktivitetsplanen innebærer på mange måter radikale endringer fra dette, fordi den åpner for å invitere brukerne inn i egen sak og i det administrative arbeidet med oppfølging på en ny måte. Flere studier har sett på hvordan den digitale aktivitetsplanen fungerer. I hovedsak er inntrykket at den digitale aktivitetsplanen har bidratt til betydelige forbedringer i oppfølgingsarbeidet, spesielt sett fra veilederens ståsted (Hermanrud, 2022; Proba samfunnsanalyse, 2022; Røhnebæk, 2024), og det vises også til at den nye digitale løsningen har potensial til å utfordre den dyptliggende asymmetrien i relasjonen mellom bruker og veileder fordi brukerne på en måte inviteres inn i de administrative prosessene og får mulighet til å samprodusere tjenestene digitalt (Breit et al. 2021; Røhnebæk & Løberg, 2021). Disse endringene må også ses i sammenheng med innføringen av dialogfunksjonen, som ble introdusert sammen med digital aktivitetsplan. Som det fremgår av figur 1 er dialogfunksjonen plassert som en fane ved siden av aktivitetsplanen. Denne gir brukerne mulighet til å kommunisere direkte med veileder, uten å måtte ta kontakt via kontaktsenteret. Sammen har disse nye løsningene åpnet opp tjenestene og laget nye muligheter for det vi vil kalle digital samproduksjon av velferdstjenester.

Når det nå legges til en ny fane knyttet til arbeidsmarkedstiltak, er det naturlig at det ses i sammenheng med funksjonaliteten i de andre fanene, og at det utløser spørsmål om denne løsningen skal være 'åpen' for brukerne eller om det i hovedsak er en løsning rettet mot veilederne. Som vi beskrev over var det i utgangspunktet ikke bestemt om Nav ville prioritere en løsning som var rettet mot brukere eller ansatte, men det var et verktøy rettet mot ansatte som ble prioritert i første omgang. Teamet som har jobbet med utviklingen av løsningen i direktoratet, ble imidlertid utfordret av Nav-kontoret som deltok som pilotkontor i utviklingsprosessene til å se på muligheter for å lage en løsning som også var rettet mot brukerne. De mente at den nye oversikten over tiltak for veilederne var god, men at det ville vært enda bedre om denne oversikten også kunne deles med brukerne. Dette resulterte i at en ny løsning ble lagt til, som gjør at veilederne kan dele informasjon om tiltak som de mener er særlig aktuelle. Funksjonen kalles «del med bruker» (vises i figur 2 nedenfor). Når veiledere trykker «del med bruker» får brukerne tilgang til informasjon om tiltaket via dialogfunksjonen.

Avklaring - Fredrikstad

Avklaring skal kartlegge deltakerens muligheter for arbeid og behov for bistand til å skaffe eller beholde arbeid. Avklaringen skal bidra til at deltaker får økt innsikt i sine muligheter på arbeidsmarkedet og i egne ressurser og ferdigheter i jobbsammenheng.

● Åpent ⓘ

For hvem | Detaljer og innhold | Påmelding og varighet | Kontaktinfo

Infoboks i fanen "For hvem"

Hvem kan delta:

- Personer som har behov for kartlegging av fremtidig arbeidsmuligheter
- Åpen for brukere fra alle innsatsgrupper unntatt brukere med standard innsats

For sykmeldte arbeidstakere er det ikke nødvendig med behovs-/arbeidsevnevurdering og 14a-vedtak.

Sted for gjennomføring	1424 SKI
Tiltakstype	Avklaring
Arrangør	FRETEX AS AVD SKI
Innsatsgruppe	Situasjonsbestemt innsats
Oppstart	Løpende
Regelverk	Forskrift Rundskriv

Del med bruker

Figur 2: Funksjonen «del med bruker» vist i demoversjon av Modia

Integreringen av funksjonen «del med bruker» innebærer at løsningen har blitt mer direkte rettet mot brukerne enn det som var tenkt i utgangspunktet. Likevel er denne løsningen mer moderat enn digital aktivitetsplan, der siden speiles slik at bruker og veileder ser det samme. Gjennom intervjuene har vi fått innblikk i ulike årsaker og begrunnelser for hvorfor denne løsningen er valgt.

Datamaterialet vårt gir også interessant innsikt i hvordan personer på ulike nivåer i Nav reflekterer over hva som vil være fordeler og ulemper ved en mer eller mindre radikal versjon av fanen for arbeidsmarkedstiltak. Med radikal mener vi her graden av transparens og tilgang til informasjon og funksjoner knyttet til tiltak som gjøres tilgjengelig for brukerne, og vi har i intervjuene invitert informantene til å reflektere rundt tre mulige 'scenarier' for hvordan løsningen kan se ut.

- 1) En tradisjonell versjon: Der er informasjonen om tiltak kun tilgjengelig for veilederne, og hvor de kan dele informasjon om tiltak på samme måte som de har gjort tidligere når informasjonen var tilgjengelig i Arena. Slik var løsningen opprinnelig utviklet.
- 2) En moderat versjon: Dette er i utgangspunktet den eksisterende løsningen, der informasjon om tiltak primært er tilgjengelig for og rettet mot veiledere, men den kan deles med bruker via funksjonen «del med bruker». Selv om dette kan gi brukere mer innsikt i muligheter, og åpne for større grad av involvering, er det fortsatt veileder som har kontroll og fungerer som «portvakt» for informasjon som bruker får tilgang til.
- 3) En radikal versjon: Dette ser vi for oss som en løsning der listen over aktuelle tiltak er tilgjengelig for brukerne på tilnærmet samme måte som den er for veilederne, altså at siden speiles. På den måten vil veileder og brukere ha tilgang til en felles plattform for å vurdere hvilke tiltak som kan være egnet ut fra brukers situasjon og muligheter.

I analysen av intervjuene har vi særlig vektlagt informantenes refleksjoner om fordeler og ulemper, risikoaspekter og utfordringer knyttet til disse scenarioene. Innsikter fra denne analysen presenteres i kapittel 3

2.2.2 Smidig utvikling: Digitalisering og samskaping

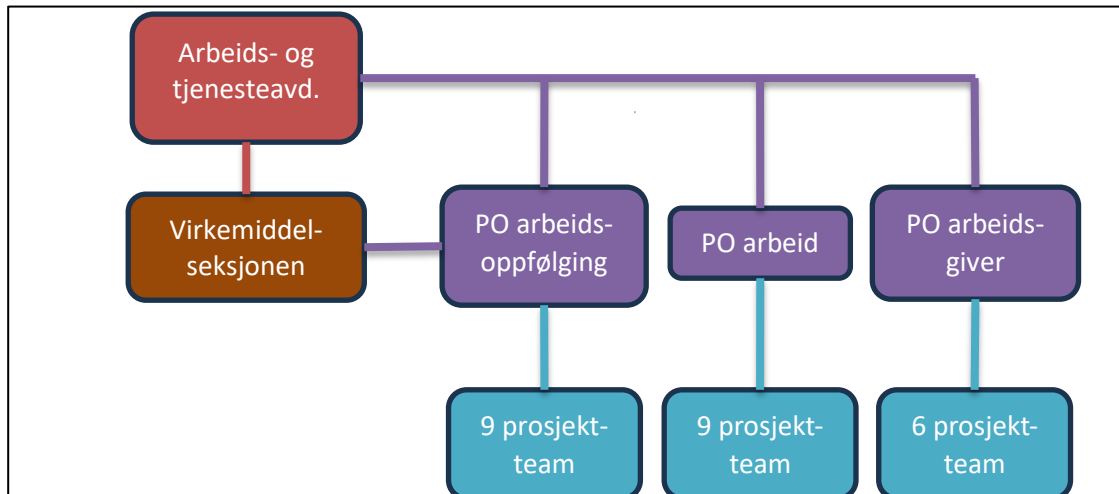
Prosjekt-teamet som har jobbet med å utvikle den nye arbeidsmarkedsfanen i Modia, kaller seg Team Valp, og består av seks personer: produktleder, fire produktutviklere og en designer. Team Valp er ett av ni team som er organisert under Produktområde (PO) Arbeidsoppfølging, som tilhører Virkemiddelseksjonen (se Figur 3). Team Valp har samarbeidet tett blant annet med fagansvarlige for tiltak ved Arbeidsinkluderingskontoret i Virkemiddelseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og med innføringskoordinatorer på fylkesnivå. Figur 4: Oversikt over Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt arbeids- og tjenestelinja i Nav

viser overordnet organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt arbeids- og tjenestelinja som går ut fra direktoratet og som omfatter Nav Fylke og de lokale Nav-kontorene.

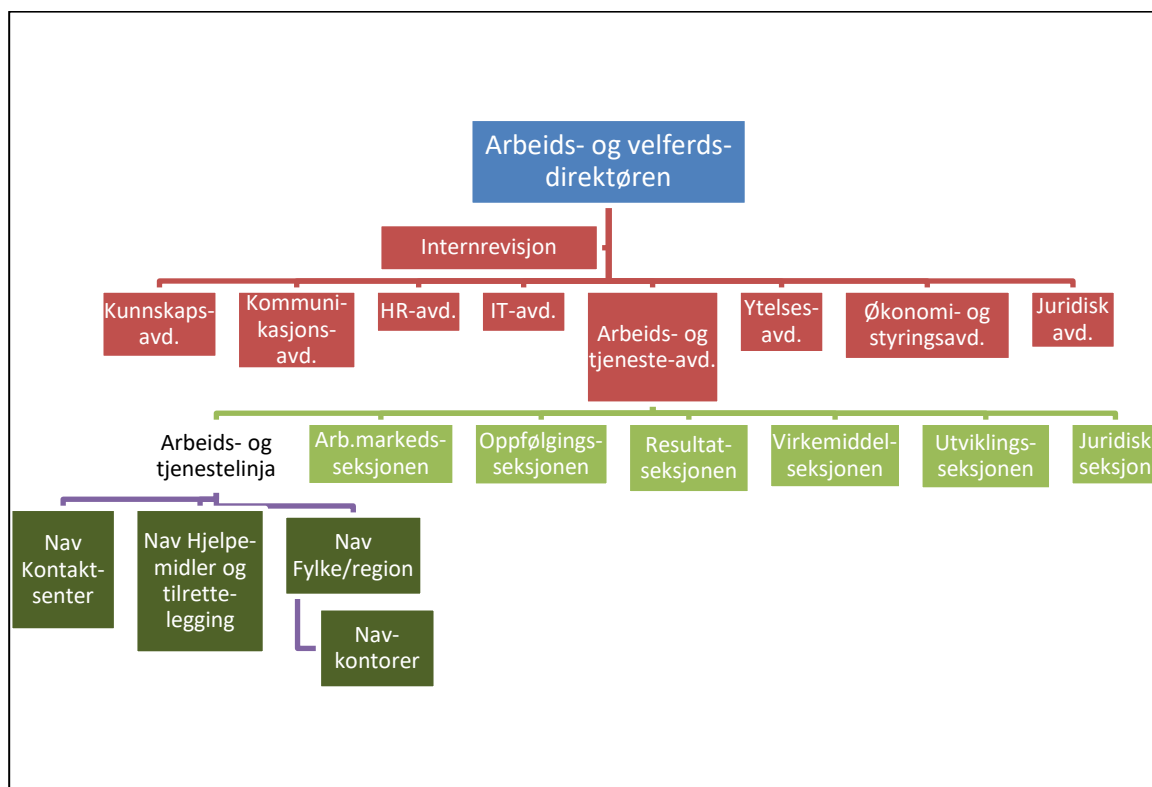
I arbeidet med å utvikle en egen arbeidsmarkedsfane i Modia, var tanken først å utvikle en løsning for å gi både brukere og veiledere oversikt over arbeidsmarkedstiltak. Prosjekt-teamet utviklet en flate som var åpen for ansatte i Nav og en flate som var åpen for brukere, som var ganske like, bare med litt forskjellig innhold og tekst. I første omgang gikk de imidlertid ikke videre med løsningen for brukere, fordi det som hastet mest var å lage en ryddig løsning for veiledere, og få faset ut Arena. Å utvikle en speiling av løsningen for sluttbrukere, ville være mer krevende. Da måtte en ha tilpassa til ulike brukeres behov, og fått tak i brukere som kunne være med og teste løsningen og gi tilbakemeldinger.

På intervjutidspunktet (mai 2024) var arbeidsmarkedsfanen i Modia en ren informasjonstjeneste hvor veileder kunne lese og finne godt strukturert informasjon. Når de så skulle søke en bruker inn på et tiltak, måtte de fortsatt inn i Arena. Et annet team, organisert under samme produktområde, (Team

Komet) hadde på dette tidspunktet begynt arbeidet med å utvikle en løsning for å melde brukere inn på gruppetiltak direkte fra Modia. I tillegg jobber «Team tiltak» med å flytte funksjoner for innsøking på individuelle tiltak fra Arena til Modia.



Figur 3: Oversikt over produktområder (PO) som tilhører Arbeids- og tjenesteavdelingen



Figur 4: Oversikt over Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt arbeids- og tjenestelinja i Nav

Organisering av tilbakemeldinger

I arbeidet med å utvikle arbeidsmarkedsfanen i Modia, har Team Valp hatt en tett dialog med fylkeskontorene og tiltaksenhetene ved Arbeidsinkluderingskontoret i direktoratet, via møter og en

egen kanal i Teams. Selv om dette inkluderer nærmere 100 personer, så har samarbeidet og dialogen ifølge Team Valp fungert svært godt:

Det er jo noen som er veldig aktive der, og noen som man aldri hører fra [...], men alle er i den Teams-kanalen, så alle kan følge med. Om det kommer innspill der, så svarer vi, og så [...] har vi kanskje et møte med noen av dem. Så jeg vil si at det er veldig sånn dynamisk da. Vi bruker det også hvis vi lurte på noe: Kunne dette vært lurt? Dekker dette et behov? Ja, og hvis vi har gjort en endring, så kan vi sende det ut der og få umiddelbar tilbakemelding.

Etter hvert opplevde teamet at de også trengte en mindre gruppe med som de kunne samarbeide enda tettere med, og fra nyåret 2024 hadde de en gruppe bestående av ti 'superbrukere' fra fem fylker. I tillegg har innføringskoordinatorerne i Nav Fylke fungert som bindeledd mellom teamet og Nav-kontorene. De informerer nedover, og bringer tilbakemeldinger fra Nav-kontorene videre til direktoratet og prosjekt-teamet. For eksempel etterlyste innføringskoordinatorerne informasjon om hva den nye løsningen går ut på, hvordan den skal brukes, hva som er hensikten osv., og da lagde Team Valp en presentasjon som ble lagt ut på Navet og som kan brukes for å informere på Nav-kontorene. Nav-veilederne har også mulighet til å gi tilbakemeldinger og stille spørsmål direkte til prosjekt-teamet via 'Posten' på Navet, men dette har ifølge Team Valp ikke vært mye brukt.

Vi har et eget skjema som veilederne kan bruke hvis det er en feil eller et endringsønske, eller de bare lurte på noe, som kommer direkte til oss. Det har ikke vært så mye brukt, men innimellom så kommer det et spørsmål – kanskje en gang i uka. [...] De får alltid svar, men noen ganger kan svaret være at 'dette skal vi se litt nærmere på'.

Involvering av lokalkontoret

Ett av Nav-kontorene som vi har intervjuet, var pilotkontor for den nye løsningen i Modia høsten 2022. Før piloteringsperioden kom representanter fra Team Valp til Nav-kontoret og hadde en workshop med de ansatte for å få innblikk i hvordan de jobber og hva slags løsning de så for seg at de hadde behov for. De ansatte ved pilotkontoret syntes dette var en positivt, og opplevde at prosjekt-teamet tok innspillene deres på alvor og var interessert i å forstå behovene deres.

[Utviklerne var] veldig interessert i hva som er best for oss. [...] Og jeg følte at det var ikke bare en sånn standardisert greie i prosessen at de skulle komme hit og prate med oss. Det var veldig sånn ordentlig. Først hadde vi en samtale, og så var vi inne i det andre store møterommet og hadde tusjer og ark og skulle visualisere og vise både hva vi tenkte og kanskje hva vi ønsket også. Så jeg følte at vi ble veldig sett og møtt med nysgjerrighet som gjorde at det var gøy å være med og bidra.

Da en første versjon av løsningen var utvikla, fikk pilotkontoret prøve den ut i 14 dager. Etter å ha prøvd løsningen, ga pilotkontoret blant annet innspill til prosjekt-teamet om at tiltaksinformasjonen burde kunne deles med bruker. De ga også innspill om teksten som kan deles med brukere, at den måtte kunne redigeres slik at Nav-veiledere kan tilpasse etter behov.

Hvis vi for eksempel snakket sammen i går, så er det veldig kleint å sende ut en tekst hvor det står 'vi holder kontakten'. Det blir veldig sånn ovenfra og ned. Samtidig som at det også skal være noe som er satt sånn at vi ikke begynner å korrigere og endre alt for mye og bruke masse tid på det.

Plassering - produktområde - omorgansering

Med dagens organisering, er utviklerne som jobber med å utvikle digitale løsninger i Nav organisert i prosjekt-team, som er plassert under ulike produktområder (PO) (ref. figur 3). Det er i alt åtte PO: AAP, arbeid, arbeidsgiver, arbeidsoppfølging, familie, helse, pensjon og utbetaling. Under hvert produktområde er det flere prosjektteam. Både Team Valp, Team Komet, og Team tiltak tilhører PO

arbeidsoppfølging. Produktområdene tilhører ulike seksjoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet, men er organisert på utsida av den ordinære linja. Et problem som har dukket opp med denne organiseringen, er at produktområdene i for stor grad jobber løsrevet fra fagenhetene. På bakgrunn av dette er det planlagt en omorganisering våren 2025, for å få produktområdene inn som en del av linjeorganiseringa, med mål om mer helhetlig ledelse- og styringsstruktur og bedre integrering mellom fag og produktutvikling.

2.3 Mål, kunnskapsbehov og forskningsspørsmål

Overordnet er målet med dette prosjektet å undersøke om den nye fanen for arbeidsmarkedstiltak i Modia har betydning for forvaltning og tildeling av tiltak. Som beskrevet over er det en antakelse om at den nye løsningen vil gjøre informasjon om mangfoldet av aktuelle tiltak mer tilgjengelig for veiledere og brukere, og at dette vil ha betydning for bruken av tiltak. Altså at tiltaksbruken kan øke, bli mer variert og treffsikker. Ved å samle informasjon om tiltak i Modia er det også en forventning om at veiledernes tidsbruk på å innhente informasjon om tiltak kan reduseres, noe som kan gjøre at det frigjøres tid til å vurdere egnede tiltak i dialog med brukerne. Vi vil belyse om den nye løsningen vil medføre de forventede endringene ved bruk av ulike metoder, både kvalitative og kvantitative:

- Kvantitativt (arbeidspakke 3)
 - Vi vil undersøke hvordan veiledere opplever den nye løsningen og hvilken betydning de mener den har for veiledningsarbeidet, inkludert vurdering av tiltak. Dette belyses gjennom en spørreundersøkelse som sendes til veiledere i Nav-kontor i fire fylker som var de første som tok løsningen i bruk. Spørreundersøkelsen sendes ut vinter 2025.
 - Videre vil vi analysere tiltaksstatistikk for å se om det kan være sammenheng med innføring av ny tiltaksløsning og økt bruk eller variasjon i tiltak.
- Kvalitativt (arbeidspakke 2)
 - Vi vil også gjøre casestudier i fire utvalgte NAV-kontor i Innlandet. Vi har valgt to casekommuner plassert i sentralitetsklasse 3, og to casekommuner plassert i sentralitetsklasse 5. Casene er også plassert i ulike regioner i Innlandet. Hensikten med casestudiene er å få mer inngående innsikt i Nav-veiledernes 'digitale' arbeidshverdag, og hvordan fanen for arbeidsmarkedstiltak fungerer sammen med et sett av andre digitale løsninger. Planlagt oppstart for casestudiene er våren 2025. (dette utgjør arbeidspakke 2).

Selv om prosjektet konkret fokuserer på innføringen av den nye arbeidsmarkedsfanen i Modia, åpner som sagt studiet av denne løsningen for utforskning av ulike spørsmål knyttet til konsekvenser av digitalisering i Nav. Prosjektet har derfor tre overordnede mål:

- Prosjektet har som mål å undersøke hvordan ny digital tilgang til informasjon om arbeidsrettede tiltak, kan ha betydning for tildeling, bruk og effekter av tiltakene
- En slik studie vil også gi kunnskap om hvordan endringer i digitale løsninger i førstelinjen har konsekvenser for veiledningen mer generelt.
- Prosjektet har også mål om å belyse hvordan smidig utvikling forstås i NAV og hvordan det fungerer/oppleves på lokalnivå

I denne innledende kartleggingen (arbeidspakke 1) var målet å få kunnskap om hensikt, bakgrunn og status for arbeidet med tiltaksfanen, samt skaffe oversikt over relevant forskningslitteratur. Arbeidet i denne delen har vært drevet av følgende, underliggende forskningsspørsmål:

-
- 1) Hva innebærer innføringen av «Mulighetsrommet»/ fanen for arbeidsmarkedstiltak i Modia?
 - 2) Hvordan har arbeidet med fanen for arbeidsmarkedstiltak vært organisert og gjennomført?
 - 3) Hvem har vært de sentrale aktørene i utvikling og piloteringsfasen og hva er disse aktørenes erfaringer med og forventninger til fanen for arbeidsmarkedstiltak når det tas i bruk i større skala?
 - 4) Hvilke teorier og empiriske studier i forskningslitteraturen vil være relevante for å analysere og forstå utvikling, implementering og effekter av fanen for arbeidsmarkedstiltak?

2.4 Avgrensning

Når vi innledningsvis beskriver Modia som en *statlig* digital plattform for oppfølgingsarbeidet i Nav, så handler dette om at Arbeids- og velferdsforvaltningen består av arbeids- og velferdsetaten (statlig) og kommunale tjenester som inngår i Nav-kontorene. Nav-kontorene skal etter Nav-loven (§13) dekke oppgaver for etaten (statlig) og kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester. Kommunene kan også velge å legge andre kommunale tjenester til Nav-kontoret. Modia er altså en plattform for oppfølging og samhandling knyttet til den statlige delen av tjenestene. Brukerne kan imidlertid motta statlige tjenester i kombinasjon med kommunale tjenester, eller skifte mellom dem, og ansatte kan ha ansvar for både statlige og kommunale tjenester. Det er dermed sjelden at Nav-kontorer er organisert i en tydelig statlig og kommunal del, der ansatte har ansvar for kun statlige eller kommunale tjenester og brukere, det er heller ikke slik at det er tydelig deling mellom statlige og kommunale brukere.

Skillet mellom statlige og kommunale tjenester, og statlige og kommunale systemer er likevel vesentlig, fordi det er en rekke juridiske begrensninger for å dele data mellom stat og kommune. Dette innebærer at veilederne ofte står overfor dilemmaer og utfordringer i veiledningsarbeidet fordi de på den ene siden skal ivareta krav om helhetlige, integrerte og sømløse tjenester lokalt, samtidig som de skal respektere juridiske begrensninger knyttet til personvern og informasjonssikkerhet (Strømhaug, 2023). Det er ingen enkle svar på hvordan dette skal håndteres, men det er flere forsøk på å utforske muligheter for en bedre digital infrastruktur som støtter informasjonsflyt og deling av data som samtidig respekterer juridiske begrensninger (se eksempelvis rapporten om «Nye digitale løsninger for brukeroppfølging i NAV fra prosjekt Dataderevet oppfølging»³). Når vi i dette prosjektet ser på utvikling av Modia som Nav-veiledernes primære oppfølgingssystem, så er dette koblet til utfordringer i samordning mellom stat og kommune, og behovet for å lage løsninger som støtter mer integrert eller helhetlig oppfølging av brukere. Dette er likevel ikke et tema vi eksplisitt dekker i dette prosjektet selv om vi er oppmerksomme på det som en underliggende problemstilling.

2.5 Struktur

Notatet er videre strukturert i fire kapitler. Vi presenterer i neste kapittel (kapittel 2) metodene brukt i ulike deler av den innledende kartleggingen, deretter presenterer vi innsikter fra intervjuene i kapittel 3 og fra de ulike litteraturstudiene i kapittel 4. Kapittel 5 presenterer hvordan vi vil jobbe videre i prosjektet og hvordan innsiktene fra den innledende kartleggingen brukes i det videre arbeidet. Vi reiser avslutningsvis også noen spørsmål som vi har reflektert over i arbeidet med den innledende kartleggingen og som vi tar med oss som grunnlag for videre refleksjon og utforsking i prosjektet.

³ file:///C:/Users/702012/Downloads/Rapport%20-%20Muligheter%20og%20juridiske%20begrensninger%20-%20kortversjon%20(4).pdf

3. Metode

Dette kapittelet beskriver metodene og fremgangsmåtene som er benyttet i prosjektets innledende kartlegging, inkludert intervju, dokumentanalyse og litteraturstudier.

3.1 Intervjuer

Vi har gjennomført 16 semistrukturerte intervjuer med til sammen 30 personer, plassert på ulike nivåer i Nav: Lokalkontor, region, fylkesnivå og direktoratet. I utgangspunktet var planen å intervju personer som har vært involvert i utviklingen og piloteringen av løsningen i den innledende kartleggingen, men vi så at det i denne fasen også var viktig å få innsikt i hvordan løsningen ble forstått og tatt imot blant veiledere i ulike Nav-kontor. Intervjuer med veiledere var også viktig for å få innblikk i hvordan vi burde utforme spørreskjema for å fange opp veiledernes opplevelser med løsningen i flere fylker. Vi valgte derfor å rekruttere casekontor allerede i den innledende kartleggingen, og vi har gjennomført intervjuer med veiledere og teamledere eller lignende i hvert av kontorene.

Vi har valgt casekontorer fra henholdsvis gamle Hedmark og Oppland, og vi ønsket å inkludere to 'bygdekontor' det vil si kontorer lokalisert i områder med lav sentralitetsklasse, og to 'bykontor' altså kontorer plassert i områder med relativt høy sentralitetsklasse. Siden støttefunksjoner og koordinering har vært ulikt organisert i ulike fylker og regioner mente vi det var relevant å velge casekontor fra både Hedmark og Oppland. Større kontorer i byområder har gjerne tilgang på større og mer varierte tilbud om tiltak, mens mindre sentrale kontorer har færre alternativer og dermed kanskje en litt annen organisering av arbeidet med vurdering og tildeling av tiltak. Vi vet også at organisering og arbeidsformer i mindre kontorer med færre brukere ofte er annerledes enn i mer sentrale kontorer med større og mer sammensatte brukergrupper. Det er bakgrunnen for at vi har valgt både by og bygdekontorer som case, fordi vi forventer at erfaringer med løsningen kan henge sammen med omgivelsene (eks. tilgang til tiltak) og kontorenes organisering.

På bakgrunn av det har vi valgt følgende casekontor:

- Gamle Oppland: Gjøvik (sentralitetsklasse 3) og Sel (sentralitetsklasse 5)
- Gamle Hedmark: Ringsaker (sentralitetsklasse 3) og Solør (sentralitetsklasse 5).

Som det fremgår av tabellen i vedlegg 1 har vi gjennomført 6 intervjuer på lokalnivå med til sammen 12 personer. Videre er det gjennomført intervjuer med 7 tiltakskoordinatorer i fire ulike regioner, 3 intervjuer på fylkesnivå, med 5 informanter, og 4 intervjuer på direktoratsnivå med 7 informanter.

Intervjuene var semistrukturerte og fulgte en felles intervjuguide (se vedlegg 2), men det ble gjort noen tilpasninger i guiden ut fra informantens posisjon og rolle og kjennskap til tiltaksfanen. Informantene ble i hovedsak intervjuet sammen to og to, men med noe variasjon. Alle intervjuer ble gjennomført ansikt-til-ansikt bortsett fra ett som ble gjennomført digitalt. Det ble gjort opptak av alle intervjuene med nettskjema diktafon, og opptakene ble deretter autotranskribert.

Hensikten med intervjuene var i hovedsak å innhente faktakunnskap om bakgrunn og status for utvikling av fanen for arbeidsmarkedstiltak, samt å få kontekstforståelse for hvordan arbeidet med tiltak er organisert, og hvordan ansvar og rollefordeling fungerer. Vi erfarte gjennom intervjuene at tiltaksområdet er komplekst og vanskelig å få oversikt over. Det er ulikt organisert i fylkene, men også i ulike regioner og på kontornivå. Det er mange ordninger og vanskelige regelverk. Vi har ikke satt oss inn i alle detaljene ved tiltaksområdet, men intervjuene bidro likevel til en viss oversikt.

I tillegg til den faktuelle delen ved intervjuene, ønsket vi innblikk i hvordan informantene reflekterte rundt ulike 'scenarier' i utviklingen av den nye fanen. Som beskrevet under 1.2.1 inviterte vi informanter til å reflektere rundt styrker og risiko eller begrensninger ved en mer eller mindre radikal versjon som kan åpne for nye måter å 'samprodusere' tjenestene på. Det er i hovedsak innsikter fra denne delen av intervjuene som presenteres i kapittel 3. I arbeidet med denne delen av datamaterialet har vi jobbet etter prinsipper for tematisk analyse.

3.2 Dokumenter

Dokumenter har også vært viktig materiale som har bidratt til innsikt i detaljer om hvordan løsningen ser ut og er ment å fungere. Dokumentene vi har gjort oss kjent med omfatter en Powerpoint rettet mot ansatte i Nav med hensikt om å informere om bakgrunnen for å innføre løsningen, hvordan den kan brukes, hvordan man finner ressurser om fanen og utviklingsprosessen, og hvordan man kan gi tilbakemeldinger til redaktører og utviklerne. Vi har også fått tilgang til en annen intern presentasjon som viser flere detaljer ved ulike funksjoner ved fanen, status i arbeidet, samt hva som er forventede gevinster.

Vi har også fått demonstrert demo-versjoner av løsningen som har vært viktig for å forstå hvordan løsningen konkret ser ut fra veiledernes ståsted, og hvordan den er plassert i forhold til andre funksjoner i Modia. Dette har gitt innblikk i hvordan Modia fungerer som en slags arbeidsstasjon i veiledernes oppfølgingsarbeid, slik det er vist i skjermdumpene fra demoversjonen i figur 1 og 2 i kapittel 1. Vi har også fått tilgang til organisasjonskart som viser oversikt over plasseringen av arbeidet med fanen for arbeidsmarkedstiltak, og som får frem hvordan dette arbeidet inngår i en stor og kompleks organisatorisk sammenheng med mange parallelle utviklingsprosesser.

3.3 Litteraturstudier

Temaene som dette prosjektet tar opp griper inn i ulike typer forskningsfelt og den innledende kartleggingen omfatter derfor ulike typer litteratursøk og litteraturgjennomganger. Vi har i denne omgangen i hovedsak konsentrert oss om å identifisere og analysere fagfellevurdert forskningslitteratur som rapporterer fra empiriske studier av hvordan digitaliseringen påvirker førstelinjearbeidet innenfor velferdstjenestene. Vi har fokusert på hvordan konsekvensene av digitalisering tematiseres og teoretiseres i litteraturen på tvers av studier. Overordnet har litteraturstudien dermed tatt utgangspunkt i spørsmålet:

Hva er konsekvenser av digitalisering (av tjenesteinteraksjon) i velferdstjenestene og hvordan kan konsekvenser studeres, analyseres og konseptualiseres?

Metodisk har litteraturstudien vært gjennomført som en integrativ litteraturstudie (integrative review) (Snyder, 2019; Torraco, 2016). Til forskjell fra tradisjonelle systematiske reviews, opprinnelig utviklet innenfor klinisk forskning, åpner integrative litteraturstudier for inkludering av studier med ulike metoddesign. Den integrative tilnærmingen er egnet i studier av komplekse fenomener og problemstillinger som kan være vanskelig å avgrense tydelig, og hvor ulike typer forskningsdesign kan være aktuelle. En integrativ litteraturstudie søker på denne måten å få en helhetlig forståelse av et tema eller problemområde. Reviewprosessen er gjerne også mer eksplorerende og iterativ enn tradisjonelle systematiske reviews ved at inkluderings-/ekskluderingskriterier kan justeres underveis i prosessen basert på innsikter som fremkommer gjennom studien. Det betyr også at man kan være åpen for å utforske nye problemstillinger som avdekkes som aktuelle gjennom ulike deler av prosessen.

En integrative review gir mening i vår sammenheng fordi SINTEF gjennomførte en kartlegging av aktuell litteratur (scoping review) på dette området i 2020 (Sand, Bergschöld & Midtgård, 2020) som gir en innledende oversikt over aktuell litteratur. Det finnes også andre litteraturgjennomganger som det er aktuelt å bygge videre på (se Nordesjö, Scaramuzzino, & Ulmestig, 2022; Lindgren et al., 2019). Det betyr at den første overordnede kartleggingen av aktuell forskningslitteratur er påbegynt av andre, og det gir derfor mening at vi bygger videre på disse i en integrativ litteraturstudie der målet er gå litt dypere inn i analyse og integrering av innsikter på tvers av studier. Samtidig har det kommet mange nye studier de siste årene, siden Covid19-pandemien bidro til brått økt press på digitalisering i offentlig tjenesteyting over hele verden. Dette reflekteres i forskningen. Vi har også være åpne for å benytte litt bredere inkluderingskriterier sammenlignet med de som ble brukt av Sand et al. (2020) ved at vi ser på konsekvenser av digitalisering for samhandling med brukere mer generelt, ikke kun digital samhandling eller møter mellom tjenesteyter og mottaker.

3.3.1 Søkestrategi

Prosessene med å søke, screene og vurdere relevant litteratur følger PRISMA-rapporteringsretningslinjene for litteraturstudier (Moher et al., 2016). Vi gjorde søk i tre databaser: Web of Science, Scopus og PsycInfo, og søkte i abstract, tittel og keywords. (Søk i fulltekst ville gitt for mye støy). Vi avgrenset til søk på artikler publisert i perioden fra 2009 til 2024, og avgrenset til søk på fagfellevurderte publikasjoner. Vi benyttet søkeord knyttet til tre kategorier som ble koblet sammen: 1) Digitalization, 2) Social and welfare services og 3) service interaction.

Selve søkestrengen så slik ut:

Tabell 1: Søkestreng litteraturstudie

Digitalization	Social and welfare services	Service interaction
(Web* OR Online* OR Digit* OR ICT* OR "E-govern*" OR electronic* OR "E-service*" OR Computer* OR Chat* OR Tablet* OR "I-Pad*" OR Smartphone* OR PC OR remote OR sociomaterial OR socio-material OR sociotechnical OR socio-technical OR "artificial intelligence")	("welfare service*" OR "welfare administration*" OR "social service*" OR "social security*" OR "social work*" OR "employment service*" OR "labour service*" OR "National insurance" OR "social benefit*")	("service interaction*" or "service interface*" or "service delivery" or "service channel*" or "service provider*" or "message exchange*" or "social worker-client relation*" or "citizen-government interaction*" or "service encounter*" or "screen bureaucra*" or "screen level bureaucra*" or "street level bureaucra*" or counsel* or advis* or frontline or "front line")

3.3.2 Treff og screening

Søket ble gjennomført 9. februar 2024. De første databasesøkene ga totalt 2692 potensielt relevante studier. Fjerning av duplikater ga så 1745 studier som ble vurdert for relevans (screening) ved bruk av screeningverktøyet Rayyan. Screeningen resulterte i identifisering av 89 publiseringer som ble vurdert som relevante for nærmere vurdering. Av disse ble 8 ekskludert på grunn av at de ikke var skandinavisk- eller engelskspråklige eller ikke var tilgjengelige. 81 publiseringer ble dermed vurdert som aktuelle for nærmere vurdering. Ved gjennomgang av disse har vi endt med 50 inkluderte studier. Antallet inkluderte studier er imidlertid ikke endelig avklart fordi vi også gjør såkalte 'håndspøk' for å sikre at vi fanger opp nylig publiserte artikler som er relevante, og at vi fanger opp artikler som ikke ble identifisert i det systematiske søket. Vi vil også vurdere hvorvidt enkelte av de inkluderte artiklene faktisk oppfyller kriteriene for inkludering. For oversikt over søke- og screeningsprosessen, se Prisma flytskjema i vedlegg

3.3.3 Inkludering og ekskluderingskriterier

- **Inklusjon:** Artikler, bokkapitler eller refereevurderte konferansepaper basert på empiriske studier om hvordan digitalisering påvirker/endrer førstelinjearbeid i velferdstjenester eller sosiale tjenester. I hovedsak skal studier av digitalisering av tjenesteinteraksjoner inkluderes, men studier av digitalisering av førstelinjearbeid som har konsekvenser for tjenesteinteraksjoner kan være aktuelle. Studier som omhandler velferdstjenester eller sosiale tjenester. Alle metoder/ metoddesign er aktuelle. Reviewartikler (el.) som syntetiserer kunnskap fra ulike empiriske studier kan være aktuelle å inkludere.
- **Eksklusjon:** Studier som handler om fullstendig automatisering av tjenester (systembyråkrati), altså der digital teknologi ikke brukes for å mediere interaksjon mellom ansatte i tjenesteapparatet og brukere direkte eller indirekte. Artikler som skriver om hypotetiske endringer/ forventede konsekvenser av innføring av ny teknologi uten empiriske undersøkelser av hvordan teknologien fungerer.

3.3.4 Vurdering og analyse

For vurderinger og analyse av fulltekst har vi brukt et datauttrekksark i Excel for å vurdere tekstene ut fra et felles sett av kategorier: disiplin/fagfelt, mål/fokus/problemstilling, teoretisk innramming, metode og data, kontekst, hovedfunn eller innsikt og tematisering av konsekvenser (direkte og indirekte). Det er særlig 'svarene' under siste temakategori som er relevant for analysen, jf. det overordnede forskningsspørsmålet. Samtidig er vurderingen under alle kategoriene viktig for å vurdere publikasjonenes kvalitet og helhet. Hensikten med analysen å syntetisere kunnskap om konsekvenser av digitalisering på tvers av studier, samtidig er målet å identifisere hvilke typer effekter og konsekvenser som har fått størst oppmerksomhet i forskningen, og hva som er mindre tematisert. På den måten vil også litteraturstudien bidra til å identifisere kunnskapshull og gi retning til videre forskning. Se vedlegg 4 for en oversikt over kategorisering og analyse av litteraturen så langt. Innsikt fra litteraturgjennomgangen presenteres videre i neste kapittel.

4. Innsikt fra litteraturstudier

4.1 Syntetisering av empiriske studier om digitalisering av velferdstjenester

4.1.1 Konsekvenser for brukere

Digitalisering av velferdstjenester kan ha ulike typer konsekvenser for brukere. Hvilke konsekvenser det har, avhenger blant annet av hva digitaliseringen dreier seg om, hvilke brukere som er involvert, hva slags problematikk det er snakk om, samt hvordan ansatte håndterer digitaliseringen. En tematisk analyse av studiene som var inkludert i litteraturstudien, resulterte i følgende sju kategorier av konsekvenser for brukere: (1) Digital ekskludering, (2) Kommunikasjonsutfordringer, (3) Digitale løsninger passer ikke alle case, (4) Administrative byrder, (5) Økt overvåkning, (6) Økt medvirkning/myndiggjøring, og (7) Redusert stigma.

Digital ekskludering dreier seg om at noen grupper har systematisk dårligere forutsetninger for å nyttiggjøre seg digitale tjenester (Rosten et al., 2022; Sheldrick, 2023). En av årsakene til digital ekskludering er lav digital kompetanse (Boehringer, 2023; Hansen et al., 2018), en annen er lav språkkompetanse. Disse faktorene bidrar til at særlig eldre og innvandrere er utsatt for digital ekskludering (Buchert et al., 2023), og spesielt med tanke på selvbetjeningsløsninger (Rydén et al., 2023). En annen faktor er at ikke alle har tilgang til det utstyret som trengs for å kunne benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger. Digital kontakt mellom veileder og bruker er særlig problematisk for brukere med komplekse problemer og behov (Ashcroft et al., 2022), og digitale møter kan påvirke muligheten til å bygge en relasjon mellom bruker og veileder (Morris et al., 2022).

Kommunikasjonsutfordringer oppstår særlig i skriftlig kommunikasjon, f.eks. via chat. Spesielt er det utfordrende å ta opp ambivalente temaer (Stromhaug & Halvorsen, 2023). I tillegg er det et maktaspekt som kan komme til syne i digital kommunikasjon, blant annet når veiledere responderer på brukeres spørsmål ved å reformulere det brukeren har skrevet (Thell, 2022). En reformulering gjøres gjerne av veilederen for å sikre at hen har forstått spørsmålet riktig, men når spørsmålet eller behovet omformuleres til de begrepene som brukes i tjenesten, kan det også bidra til at oppmerksomheten flyttes fra brukerens komplekse erfaringer til velferdstjenestens institusjonelle kategoriseringer.

At digitale løsninger ikke passer alle saker, handler både om at selvbetjeningsløsninger ikke fungerer like godt for alle brukere og alle saker (Boehringer, 2023; Lindgren et al., 2022), og at digital kommunikasjon ikke kan erstatte ansikt-til-ansikt-kommunikasjon i alle tilfeller (Barker & Barker, 2022; Hansen et al., 2018). Målet med selvbetjeningsløsninger er at tjenestebrukere skal kunne betjene seg selv, men innbyggere som ikke har en «typisk sak», må ofte ta i bruk fysiske skjema og telefon for å få svar på det de lurer på – noe som kan bli ekstra komplisert når tjenesten er organisert ut fra en tanke om at all kommunikasjon skal foregå digitalt (Lindgren et al., 2022). Digitale løsninger, eller *ansiktsløs samhandling* (faceless interaction) kan fungere godt i langtidsoppfølging hvor forholdene er avklart, men er mindre egna i saker som kjennetegnes av usikkerhet og midlertidighet (Fugletveit & Lofthus, 2021). På den andre siden kan digitale terapisamtaler ha noen fordeler, og kan bli like meningsfulle som samtaler ansikt til ansikt (Goldkind & Wolf, 2021).

Neste tema handler om at digitalisering av tjenester bidrar til at administrative oppgaver legges over på brukerne og på den måten skaper «administrative byrder». Når de digitale selvbetjeningsløsningene ikke fungerer, så blir det ofte brukerens ansvar å navigere i systemet og finne løsninger. Dette kan føre til økt stress og frustrasjon blant brukere som ikke er teknologisk kompetente eller som møter komplekse problemer systemet ikke kan løse (Boehringer, 2023; Heggertveit et al., 2022).

Digitalisering av informasjon og utveksling av data mellom statlige organer har bidratt til økt kontroll over, og overvåkning av, jobbsøkere (Ball et al., 2023) og migranter, spesielt de som søker sosialhjelp (Andreetta & Borrelli, 2022).

Som vi ser, kan digitalisering ha flere negative konsekvenser for tjenestebrukere, men det er også positive sider. For det første kan digitalisering og utvikling av selvbetjeningsløsninger bidra til økt bruker- og pårørendemedvirkning (Devlieghere & Roose, 2019) og en bedre brukeropplevelse (Boonme et al., 2014). Økt involvering kan bidra til å endre maktforholdene mellom brukere og profesjonelle, og gi brukere mer selvstendighet og trygghet, samt økt innflytelse over egen behandling og rehabilitering (Björkquist & Hansen, 2022).

For det andre kan digital kommunikasjon gjøre tjenester lettere tilgjengelig og redusere stigma. Det å kunne unngå fysisk oppmøte, kan oppleves som en fordel både for brukere som bor langt unna tilbudet og for brukere som er redd for å bli gjenkjent som brukere av tjenester som kan virke stigmatiserende (Løberg, 2023; Rosten et al., 2022; Torres-Leguizamon et al., 2020).

4.1.2 Konsekvenser for ansatte

Innenfor temaet konsekvenser for ansatte ser vi at litteraturen kan struktureres i fem tematiske kategorier: (1) endring i ansattes profesjonelle rolle, (2) behov for nye kompetanser, (3) datadrevet sosialt arbeid og konflikt mellom profesjonell praksis og bruk av digitale verktøy, (4) økt transparens og kontroll, og (5) at ansatte omgår eller jobber rundt digitale løsninger

Den første og kanskje den mest omfattende konsekvensen finner vi i studier som viser endringer i yrkesrollen (1). Innenfor denne kategorien finner vi studier som vektlegger positive konsekvenser av digitalisering, slik som økt effektivitet og nye måter å interagere med brukere på (Zhu og Andersen, 2021), men også mer negative konsekvenser som nye tidkrevende arbeidsoppgaver som å veilede brukere i de digitale (Andreetta, S., & Borrelli, 2022.) Forskningen viser at førstelinjeansatte opplever at elektronisk kommunikasjon sparer dem for tid på visse måter, men gjør dem også mer tilgjengelige for brukerne som kan være tidkrevende (Breit et al. 2021). At flere tjenester er lett tilgjengelig digitalt, kan stimulere til økt etterspørsel etter tjenester (Løberg, 2021). Altså vi ser en mulig ressursavveining mellom effektive tjenester og tilgjengelige tjenester. Flere studier peker på både økte, men også reduserte muligheter for å utøve skjønn (Buffat, 2015, Rønnebak, 2016).

Videre finner vi studier som avdekker behov for ny kompetanse (2). Det handler blant annet om kompetanse eller ferdigheter i å kommunisere med brukere digitalt (Stromhaug & Halvorsen, 2023). Digital kommunikasjon har vokst frem som et nytt 'hybridspråk' som blander det muntlige og det skriftlige. I offentlig tjenesteyting, og kanskje i velferdstjenestene og sosiale tjenester spesielt, er det gjerne stor avstand mellom skriftlig kommunikasjon, som er byråkratisk og formell, og det muntlige som kan være mer uformelt og personlig. Hvilken sjanger som gjelder for digital kommunikasjon med myndigheter er ikke avklart, og kan gjøre ansatte usikre i hvilke konvensjoner som gjelder (Breit et al. 2021; Rønnebak & Løberg, 2021). Kompetanse i kanalvalg, sees også på som viktig (Chuah, et al. 2023; Ebbes et al., 2016; Lindgren et al., 2022). Altså: kunnskaper i å velge hensiktsmessig kanal å møte brukeren på og ferdigheter i å bruke de ulike kanalene på en god måte. Digitalisering viser seg å øke sosiale ulikheter, mellom de som behersker teknologien og de som ikke gjør det. For å unngå

at digitaliseringen fungerer ekskluderende for visse brukergrupper kreves det ansatte som har evne og kunnskap om hvilke kanaler som egnet i ulike saker.

Innenfor sosialt arbeid beskrives en utvikling fra et narrativt-drevet til datadrevet sosialt arbeid (Parton, 2008) (3). Altså ansatte har gått fra å snakke med brukeren til å forholde seg til informasjon i digitale systemer. Det beskrives hvordan det kan oppstå konflikter mellom profesjonell praksis som er preget av fysiske samtaler og bruk av digitale verktøy (Csiernik, et al. 2013).

Et annet tema er knyttet til spørsmål om digitalisering medfører økt transparens eller synlighet i tjenestene. I dette ligger det også at økt transparens eller synlighet også kan gi muligheter for økt kontroll. Det fremheves her at det er vanskelig å vurdere om digitalisering fører til mer åpenhet (transparens) i tjenesteytingen, eller om det er det motsatte som skjer. I utgangspunktet forventes det at digitalisering fører til økt transparens fordi det gir nye muligheter for å gi innsyn i praksiser og beslutninger når det lagres digitalt. Samtidig møtes denne økte transparensen og synligheten med praksiser der ansatte finner måter å omgå digitale løsninger på. Ansatte kan oppleve at synliggjøring av informasjon, praksiser eller beslutninger av ulike årsaker kan være problematisk, og finner derfor måter å løse oppgaver på som omgår systemenes føringer (Devlieghere & Roose, 2019; Jorna & Wagenaar, 2007; Røhnebæk, 2016; Røhnebæk & Løberg, 2021). Studier som ser på økt transparens i tjenestene griper på denne måten også inn i spørsmål om digitaliseringen fører til økt eller redusert kontroll.

Hvordan konsekvenser av digitalisering må ses i sammenheng med hvordan ansatte tar digitale løsninger i bruk, og i hvilken grad de bruker dem slik de er tenkt, eller finner måter å omgå de på, kan også ses som en egen tematikk i litteraturen. Altså hvordan ansatte finner måter å jobbe rundt systemene (5).

I en tidligere litteraturreview (Nordeshj, et.al, 2022), ble det fremhevet en tiltro til at teknologien skal forenkle og forbedre relasjonen mellom veileder og bruker, men at flere studier fremhever det motsatte og ser på digitaliseringen som en trussel blant annet mot sosialt arbeid. Samtidig peker de på at det digitale etter hvert vil institusjonaliseres og dermed inngå som en integrert del av ansattes rolle og kompetanse.

4.1.3 Konsekvenser for organisasjonen

Innenfor temaet konsekvenser for organisasjoner har vi definert (foreløping) fem tematiske kategorier: (1) «Mismatch» mellom teknologi og organisasjon (2) Teknologien erstatter mennesker, (3) Dilemmaer mellom tillit og kontroll, (4) interessekonflikter, og (5) transformasjon av offentlig tjenesteyting. Det er vanskelig å tydelig skille ut hvordan forskningen belyser konsekvenser av digitalisering for organisasjonen, fordi konsekvenser for organisasjoner griper lett inn i konsekvenser for ansatte og for brukere. Samtidig gir det mening å se på hvilke konsekvenser digitalisering av førstelinjen har for organisasjoner for eksempel når det kommer til ledelse, kvalitetskontroll, kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, økonomi m.m. Temakategoriene når det gjelder konsekvenser for organisasjonen har vi imidlertid jobbet minst med, og de er under utvikling. Vi ser likevel konturene av følgende temaer i litteraturen:

«Mismatch» mellom teknologi og organisasjon (1) handler om at organisasjoner anskaffer eller utvikler teknologi som ikke er egnet for å møte behov hos brukerne som tjenestene er rettet mot. Det kan føre til forringelse av tjenestene, og kan ha konsekvenser for omdømme, kvalitetssikring, økonomi, og organisasjonens evne til å følge opp mandat og mål.

Kategori 2, Teknologien erstatter mennesker, handler om at teknologi, som algoritmer og roboter, kan ta over en del oppgaver, med konsekvenser både for service, læring, kompetanse og kultur i organisasjonen.

Videre (3) finner flere studier om dilemmaer mellom tillit og kontroll grunnet digitalisering, som griper inn ledelse og styring. Undertema her er både bedret kontroll, men også potensielt merarbeid, fare for redusert tillit blant brukere, utfordring av profesjonsetikk samt en rekke juridiske utfordringer.

Under kategori 4, interessekonflikter, finner vi konflikt mellom ulike logikker som profesjonslogikker og forvaltningslogikk. Det er også litteratur om «digitalisme» som utforskes som en egen institusjonell logikk (se Kjekshus og Bygstad, 2024), som det kan være interessant å se nærmere på.

Siste kategori (5) er transformasjon av offentlig tjenesteyting. Innenfor denne kategorien fremheves det at nye behov kan oppstå grunnet digitalisering. Tjenestene vil kunne oppfattes annerledes enn før, med påfølgende behov for tilpasning og opplæring i organisasjonen. Alt i alt beskrives konsekvensene for organisasjoner som tilsiktet, men også i stor grad utilsiktete og dynamisk.

4.2 Syntetisering av forskningslitteratur om smidig utvikling

Vi har også gjennomført søk etter litteratur om smidig utvikling i offentlig sektor organisasjoner, og gjennomgått denne litteraturen. Denne litteraturgjennomgangen er ikke systematisk på samme måte som den mer omfattende studien om konsekvenser av digitalisering i velferdstjenestenes førstelinje som vi har beskrevet over. Det er fordi forhold ved smidig utvikling ikke har hovedfokus i studien vår, og fordi det er relativt lite litteratur som eksplisitt undersøker og diskuterer hvordan prinsipper om smidig utvikling tas i bruk i offentlig sektor. Det er dermed ikke så krevende å identifisere den sentrale litteraturen på feltet.

Vi har søkt etter litteratur i google scholar med søkeordene agile, government og public sector. Videre har vi brukt verktøyet «Connected papers»⁴ som gir en (visuell) oversikt over tematisk sammenkoblede publiseringer på et felt. Verktøyet fungerer som en søkemotor der man legger inn en nøkkelreferanse på et område, og man får så oversikt over tematisk sammenkoblede publiseringer. Vi søkte etter sammenkoblede publiseringer med utgangspunkt i to identifiserte nøkkelreferanser, og basert på gjennomgang av treff i disse søkene identifiserte vi 11 publiseringer som særlig relevante. Disse vurderes som relevante fordi de tematiserer hva som karakteriserer utvikling og bruk av prinsipper for smidig utvikling i offentlig sektor. Vi har også hatt fokus på å identifisere litteratur som problematiserer og ser på utfordringer ved bruk av smidig metodikk i offentlig sektor. Målet har ikke vært å identifisere utelukkende empiriske studier, men å få oversikt over den akademiske diskursen om bruk av smidig metodikk i offentlig sektor. Vi har derfor inkludert ulike typer publiseringer som gir slik innsikt, slik som editorials, litteraturgjennomganger og essay.

Samlet gir litteraturen innsikt i 1) hva som menes med «agil», eller smidig utvikling, inkludert bakgrunn og historikk. 2) utvikling og utvidelse av begrepet smidig, 3) mulige styrker ved smidig utvikling, sett i forhold til tradisjonelle metoder for systemutvikling som knyttes til fossefallsmetodikk. 4) Spenninger og utfordringer ved bruk av smidig metodikk i offentlig sektor som gjerne kjennetegnes av store, byråkratiske organisasjoner.

Vi sammenstiller nedenfor innsikter fra litteraturgjennomgangen ut fra denne strukturen.

⁴ <https://www.connectedpapers.com/about>

4.2.1 Smidig utvikling - hva er det?

Smidig eller agil utvikling har sin opprinnelse i programvareutvikling og presenteres gjerne som et alternativ til fossefallstilnærmingen (Mergel et al., 2018; Mergel et al. 2021; Mergel, 2016). Litt enkelt vil en fossefallstilnærming innebære en lineær og sekvensiell prosess, der ulike steg eller faser i prosessen avsluttes før man går inn i en ny fase. Dette innebærer gjerne tidkrevende og rigide prosesser der det er risiko for at systemer og programmer blir utdatert før de er ferdige, og der brukerne har begrensede muligheter for å teste og vurdere om teknologien er brukervennlig og dekker aktuelle behov underveis i prosessene.

Smidig programvareutvikling ble introdusert for å svare opp disse utfordringene. Tilnærmingen bygger på prinsippene fra 'Agile Manifesto' (Beck et al., 2001) ⁵ som beskriver fire kjerneverdier og tolv prinsipper for smidig utvikling. Følgende fire kjerneverdier vektlegges:

- 1) **Individer og interaksjoner** fremfor prosesser og verktøy.
- 2) **Fungerende programvare** fremfor omfattende dokumentasjon.
- 3) **Samarbeid med kunden** fremfor kontraktsforhandlinger.
- 4) **Reaksjon på endring** fremfor å følge en rigid plan.

'Agile Manifesto' lister videre opp tolv prinsipper som presiserer retningslinjer for smidig utvikling, der hovedtanken er at smidighet handler om å utvikle evnen til å respondere raskt og fleksibelt på endringer og behov hos kunden. Det er programvarens funksjonalitet som skal være førende for arbeidet. Det innebærer modeller der utvikling, programmering, testing og forbedring av teknologien skjer inkrementelt og iterativt. Større prosjekter og systemer deles opp i mindre enheter, eller moduler, som skal gjøre det mulig å jobbe med utvikling, testing og endringer gjennom sykliske prosesser. Ved utvikling av store systemer, som omfatter mange ulike løsninger og programmeringsprosesser, organiseres derfor arbeidet i flere mindre team som har ansvar for utvikling av bestemte deler eller moduler. Teamene skal jobbe i tråd med overordnede mål for helheten i systemet, men har relativt stor autonomi i arbeidet med å utvikle mindre komponenter. Denne autonomien er nødvendig for at teamene skal kunne jobbe fleksibelt og respondere på brukerbehov og innsikter gjennom testing, fremfor å være detaljstyrt av forhåndsdefinerte bestillinger.

Smidig utvikling knyttes gjerne til konkrete rammeverk som gir praktisk retning og verktøy for å jobbe etter smidighetsprinsipper. Rammeverk som Scrum, Kanban og SAFe gir støtte og retning på hvordan smidig utvikling kan styres og organiseres, mens eXtreme programming, Lean programvareutvikling og DevOps gir retning til selve programmeringen og utviklernes arbeidsprosesser (Mergel 2018; Aleinikova et al., 2020).

Smidig utvikling handler altså både om det konkrete tekniske arbeidet med programmering; om organisering og ledelse av utviklingen; og om endringer i anskaffelser og kontraktinngåelse mellom leverandører og bestillere. Det er disse tre temaområdene, og koblingene mellom de som har fått oppmerksomhet i forskningslitteraturen om smidig utvikling i offentlig sektor (Mergel et al., 2018).

I tillegg etterlyser (Mergel et al., 2018) forskning og litteratur som evaluerer og vurderer resultater av smidig utvikling, og som belyser svakheter og utfordringer. I hovedsak har litteraturen om smidig utvikling fremhevet de positive sidene ved tilnærmingen, men vi kan også se økt oppmerksomhet om dilemmaer og problematiske aspekter. Vi kommer tilbake til dette nedenfor (4.2.4).

⁵ <http://agilemanifesto.org>

4.2.2 Utvikling og utvidelse av begrepet smidig i offentlig sektor

Som beskrevet over har smidig utvikling sitt opphav i programvareutvikling, men det omfatter blant annet også prinsipper for prosjektledelse, organisering, samhandling og brukerinvolvering. Det handler om å utvikle arbeidsmåter som gjør organisasjoner og systemer mer tilpasningsdyktige (responsive) til endringer i omgivelser og brukerbehov. Smidig utvikling i offentlig sektor henger derfor sammen med økte forventninger til mer adaptive offentlige organisasjoner, altså organisasjoners evne til å respondere effektivt på endring, kriser og behov (Jansse & Van Der Voort, 2016; Ylinen, 2021). Mergel (2016) legger til grunn en bred forståelse av smidighet i offentlige organisasjoner og hevder det handler prosjektledelse, programvareutvikling, tilpassede anskaffelsesprosedyrer, endringer innen HR, samt endringer i ledelse og styringssystemer i organisasjonen. Cram (2019) peker også på at prinsipper og metoder for smidig utvikling har inntatt ulike former gjennom måten det er tatt i bruk på i ulike organisatoriske kontekster. Metodene tilpasses og elementer fra ulike tilnærminger kombineres slik at det oppstår hybride modeller. Hva smidig utvikling *er i praksis* i ulike organisasjoner kan det derfor være vanskelig å identifisere.

Likevel er det tydelig i litteraturen at det å jobbe etter prinsipper for smidig utvikling, uavhengig av form og konkrete metoder og rammeverk, griper inn i ulike deler av organisasjonen og henger i stor grad sammen med endringer i organisasjonsstrukturer og organisasjonskultur (Cram, 2019; Ylinen, 2021). Dette kommer særlig til uttrykk når smidig utvikling introduseres i offentlig forvaltning, som er byråkratiske, hierarkiske organisasjoner og dermed det motsatte av smidige og fleksible (Ylinen, 2021). Ylinen (2021) viser at nå systemutviklingen organiseres etter smidighetsprinsipper, vil det etter hvert bli synlig at dette griper inn større deler av organisasjonen enn man kanskje var klar over i utgangspunktet. Det utvikles gjerne ad-hoc løsninger for å jobbe rundt rigide strukturer som ikke støtter prinsippene for smidig utvikling. Dette kan fungere midlertidig når tilnærmingene er under utprøving, men det vil etter hvert tvinges frem behov for å se på om strukturene bør endres, for eksempel at formelle regler endres i stedet for at de omgås for å oppnå den smidigheten man er ute etter. Sett på denne måten griper smidig utvikling inn i større endringer i formelle strukturer og endringer i organisasjonskultur, eksempelvis holdninger til samhandling internt.

4.2.3 Muligheter og styrker ved smidig utvikling

Mye av litteraturen om smidig utvikling fremhever fordeler eller styrker ved tilnærmingen, i kontrast til fossefallsmetodikk. Vi har allerede vært inne på det som gjerne fremheves som fordeler; det kan øke sannsynligheten for treffsikkerhet - at løsninger som utvikles faktisk dekker kundens eller brukernes behov; det reduserer risiko for feilinvesteringer fordi det jobbes kontinuerlig med testing og utvikling basert på tett dialog med brukere eller kunder; produkteiere (forretning) og utviklere jobber tett sammen i tverrfaglige team som gjør at man kan jobbe mer helhetlig med å utvikle løsninger, og komplekse prosjekter hvor behovene er uklare og vanskelig å definere blir mindre sårbare fordi man jobber med mindre deler av gangen og i små steg (Mergel et al. 2021; Mergel, 2016).

Om disse fordelene oppnås henger naturlig sammen med hvordan eller i hvilken grad man lykkes med å faktisk jobbe etter smidighetsprinsipper (Cram, 2019). Flere påpeker at det er mange motkrefter mot å jobbe smidig i store, byråkratiske organisasjoner (Mergel, 2018; Sońta-Drączkowska & Krogulec, 2024; Ylinen, 2021). Å jobbe smidig kan derfor innebære mye motstand på ulike nivåer, og i praksis vil kanskje adopsjon av smidig metodikk ende som hybride tilnærminger der smidig kombineres med elementer fra tradisjonell fossefallsmetodikk (Cram, 2019). Mulighetene eller fordelene ved smidig utvikling må derfor ses i sammenheng med begrensninger og utfordringer.

4.2.4 Utfordringer ved smidig utvikling

Basert på Fridman (2016) oppsummerer Mergel (2018) fem hovedutfordringer ved smidig metodikk:

- 1) Mindre forutsigbarhet fordi omfanget av utviklingen ikke defineres og tallfestes tydelig
- 2) Tidkrevende fordi det kreves mye kommunikasjon mellom ulike aktører og team
- 3) Større krav til utviklere og brukere som må delta mer aktivt i utviklingen
- 4) Mindre dokumentasjon som gjør det vanskelig å drifte prosessene over tid og sikre kontinuitet ved utskiftninger i personell og team.
- 5) Risiko for å miste retning fordi utviklingen styres av stadig nye definerte behov

Sońta-Drączkowska & Krogulec (2024) utforsker videre utfordringer med å oppskalere smidig utvikling i store, komplekse organisasjoner (ikke nødvendigvis offentlige). De identifiserer utfordringer sett fra organisasjonsnivå, ledelsesnivå, mellomledernivå og teamnivå.

På organisasjonsnivå fremheves det at store organisasjoner ofte preges av intern fragmentering og silo-tendenser, det mangler helhetlig struktur for produktorientering, det blir ofte mye interne dragkamper om ressurser og prioriteringer (internpolitikk), det tar tid å se effekter av omlegging til smidig utvikling og derfor krevende å argumentere for at det er en gunstig strategi, videre kan det være vanskelig jobbe smidig innenfor rammene av eksisterende digital infrastruktur utviklet etter mer tradisjonelle metoder. På overordnet ledelsesnivå vil holdninger, tankesett og etablerte vaner hos ledelsen prege evnen til å skalere smidig metodikk, i tillegg til hierarkiske ledelsesstil. På mellomledernivå fremheves motstand og frykt for endring av den tradisjonelle prosjektlederrollen og tilhørende tankesett, samt manglende forståelse og kunnskap om hva smidig utvikling innebærer. Utfordringer som fremheves på team-nivå knyttes til manglende forståelse og kompetanse om smidig utvikling i teamet, frykt for å ta ansvar (at teamene blir autonome betyr også at de tillegges mer ansvar som tidligere var plassert på høyere ledelsesnivåer), når teamene jobber iterativt og ikke sekvensielt oppstår også utfordringer med at mange ulike oppgaver skal håndteres parallelt (multitasking) og det kan være vanskelig å prioritere. Teamene kan ha utfordringer med manglende lagånd og tillit, og de kan mangle kreativitet og 'entreprenørskapsånd' som forutsettes når tilpasninger og utvikling skjer gjennom testing og samspill med brukere og kunder.

Videre fremheves mer generelle utfordringer med smidig utvikling, som at det kan oppleves kaotisk, det kan bli for stort press på raske (uferdige) leveranser. Det påpekes også at smidig metodikk tas i bruk på en overfladisk måte, for eksempel ved bruk av bestemte prosjektverktøy, uten at praksisene i organisasjonen reelt sett er smidige. Utfordringene som fremheves av Sońta-Drączkowska & Krogulec (2024) samsvarer med observasjoner hos Nuottila, Aaltonen & Kujala (2016) som har studert utfordringer med smidig utvikling basert på en casestudie i offentlig sektor. De finner følgende kategorier av utfordringer:

- Dokumentasjon
- Kompetanse, erfaring og forpliktelse
- Kommunikasjon og involvering av interessenter
- Roller og rolleavklaringer
- Lokalisering av agile team
- Lovverk
- Komplexitet- og systemintegrering i eksisterende IT-infrastruktur

Ylinen (2021) presenterer også funn om utfordringer ved smidig utvikling basert på en casestudie i offentlig sektor. Her kommer det frem at det kan oppstå motstand og tretthet i organisasjonen knyttet til krav til konstant endring som knyttes til smidighet. Det ble også identifisert utfordringer

med å lage nødvendig struktur og utvikle kompetanse om ny arbeidsmetodikk i ulike deler av organisasjonen. Forskerne skriver blant annet: «Employees were flustered that there was no higher-level decision-making body to provide clear rules on how things should be done and for example, whether previous performance evaluations were still valid.». (Ylinen, 2021, s.20) Utfordringer med endringer i finansieringsmodeller fremheves også, blant annet knyttet til at definisjon av rammer og budsjett ble mer fleksibelt og flytende. Ved å jobbe etter smidighetsprinsipper kom det stadig frem nye utviklingsbehov, samtidig som det overordnede budsjettet til utvikling var satt. Rekruttering av egnede utviklere ble også krevende, noe som gjorde organisasjonen (for) avhengig av eksterne konsulenter. I denne studien kommer det også frem interessante observasjoner om at utfordringer ved smidig utvikling i offentlig sektor kontekster ikke nødvendigvis er knyttet til spenninger mellom smidighet og stabile byråkratiske strukturer, som vektlegges i mye av litteraturen. Det fremheves i stedet at smidig utvikling påvirkes av den operative kulturen, manglende tillit mellom ulike deler av organisasjonen - «which see one another as threats». (Ylinen, 2021, s.28).

I en studie som sammenligner to case basert på henholdsvis smidig utvikling og fossefallsmetodikk i offentlig sektor, identifiserer Aleinikova et al. (2020) følgende utfordringer ved smidig utvikling: Risiko ved uendelige produktendringer, stor avhengighet av kompetanse og ekspertise i teamet, utfordringer med å beregne totale kostnader og rammer for prosjekter. På den andre siden fremheves følgende utfordringer ved fossefallsmetodikk: Fremdrift vurderes ut fra formell planlagt struktur med sekvensielle faser (på bekostning av status mht. funksjonalitet og kvalitet i produktet); manglende muligheter for kunder eller brukere til å påvirke utviklingsprosessen, de må forholde seg til et ferdigstilt sluttprodukt; og ressursbegrensninger gjør at testperioden er kort som går ut over kvaliteten i sluttproduktet.

Som litteraturgjennomgangen her viser diskuteres det både styrker og ulemper ved smidig utvikling, sammenlignet med mer tradisjonelle metoder som fossefallsmetodikk. Som Cram (2019) påpeker har smidig metodikk utviklet seg i ulike retninger gjennom over tjue over med utprøving av denne måten å jobbe på, og ulike hybride modeller oppstår i ulike kontekster hvor gjerne elementer fra smidig utvikling kombineres med mer toppstyrte tradisjonelle modeller. Slike tilpasninger er naturlige sett i lys av at både smidig metodikk og fossefallsmetodikk kan ha sine fordeler og ulemper, og det gjelder å finne riktig balanse mellom fleksibilitet og smidighet på den ene siden, og stabilitet og forutsigbarhet på den andre siden.

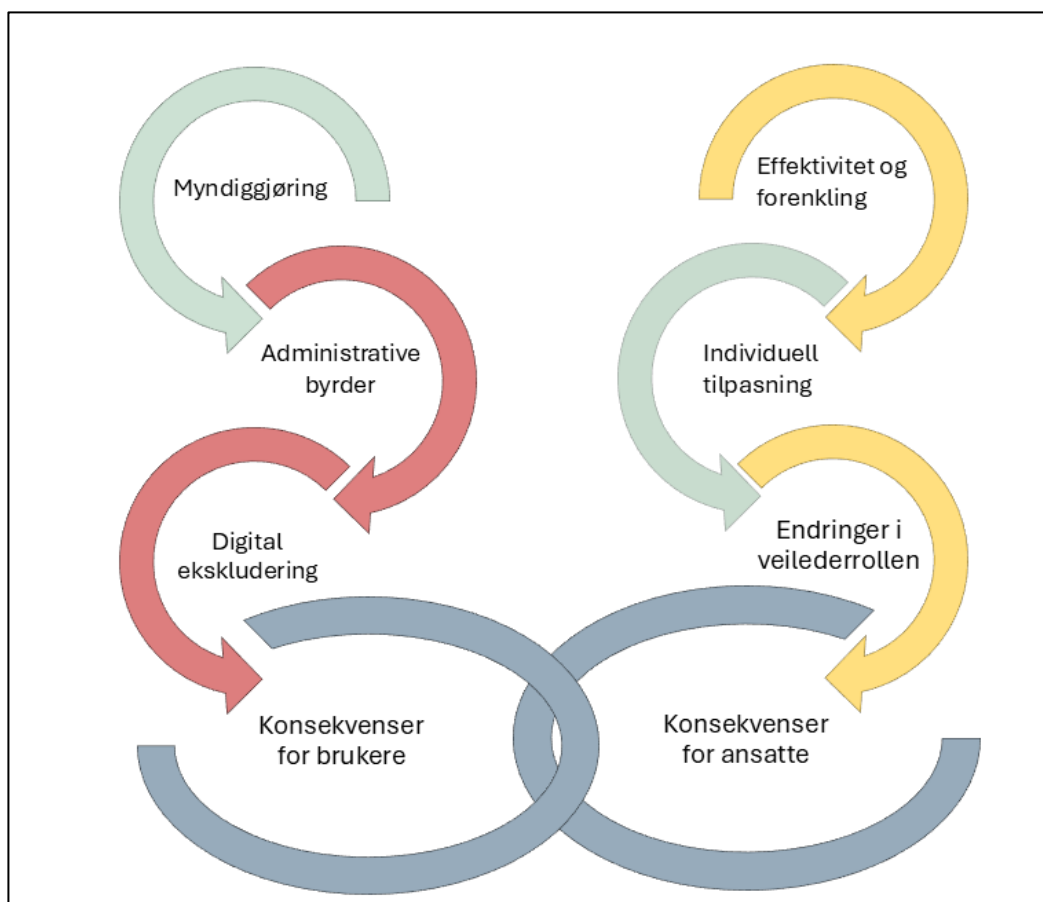
5. Innsikt fra intervjuer

I analysen av materialet fra intervjuene har vi vektlagt informantenes refleksjoner knyttet til ulike scenarioer for utviklingen av fanen for arbeidsmarkedstiltak (se også kapittel 1.2.1). Vi inviterte informantene til å se for seg en versjon der informasjonen i fanen kun var rettet mot veilederne (tradisjonell versjon), en versjon der informasjonen var primært rettet mot veileder, men med muligheter for å dele informasjon med brukerne (moderat versjon, som tilsvarer dagens løsning) eller en versjon der brukere kan se det samme som veilederne (radikal versjon). I intervjuene reflekterer informantene over styrker og utfordringer ved en mer eller mindre radikal versjon av løsningen.

Vi har strukturert disse refleksjonene i to hovedkategorier: På den ene siden ser informantene på hvilke konsekvenser ulike versjoner av løsningen kan ha for de ansatte, og på den andre siden er de opptatt av hvilke konsekvenser det kan ha for brukerne.

Konsekvenser for *ansatte* er knyttet til forventinger om forenkling og økt effektivitet, økte muligheter for individuell tilpasning, bekymring for nye typer oppgaver og økt arbeidsmengde, og tanker om endringer i veilederrollen. Når det gjelder refleksjoner rundt konsekvenser for *brukerne* er noen opptatt av hvordan en radikal versjon av løsningen kan gi mer makt til brukerne (mer myndiggjorte og selvstendige brukere), andre er opptatt av at en mer radikal versjon av løsningen kan innebære for store 'administrative byrder' for brukerne, og noen peker på risikoaspekter ved at digitaliseringen kan virke ekskluderende for de som ikke ønsker eller kan samhandle med etaten digitalt.

Figur 3 nedenfor oppsummerer de ulike temakategoriene som strukturer fremstillingen vår av intervjudataene.



Figur 5: Illustrasjon for analyse av intervjudata

Figuren er ment å illustrere hvordan det gir mening å skille på konsekvenser for ansatte og brukere, og samtidig hvordan konsekvenser for ansatte har betydning for brukere og visa versa. Figuren illustrerer også med farger hvilke konsekvenser som kan ses som i hovedsak negative og positive. Det som er markert med rødt vurderes som negative konsekvenser, grønt som positivt, og gult indikerer at det er uklart om konsekvensene er positive eller negative. Samtidig er det mange nyanser i dette, og vurderingene av om de ulike konsekvensene er positive eller negative vil avhenge av hvilket perspektiv man tar. Dette utdypes i den videre presentasjonen av dataene og sitater fra intervjuene.

5.1 Konsekvenser for bruker

5.1.1 Myndiggjøring (empowerment)

I deler av forskningslitteraturen fremheves myndiggjøring og økt brukermedvirkning som nye og positive muligheter ved digitalisering av velferdstjenester. Selvbetjeningsløsninger vil for mange oppleves enklere enn tradisjonelle løsninger, og digitale løsninger kan gi brukere økt medvirkning i egen sak, samt bidra til økt selvstendighet og mer symmetriske maktforhold mellom veileder og bruker (Bjørkquist & Hansen, 2022; Devlieghere & Roose, 2019).

I intervjuene var myndiggjøring et tema som dukket opp når vi presenterte de ulike scenarioene av tiltaksfanen (tradisjonell, moderat og radikal). Veiledere som argumenterte for en radikal løsning begrunnet dette ut fra et myndiggjørings- og brukermedvirkningsperspektiv. Argumentasjonen handler om at brukeren selv er den som kjenner sine behov best, at det å få tilgang til informasjon om mulighetene kan virke motiverende, og at det å ha tilgang til den samme informasjonen som veileder kan bidra til mer symmetriske maktforhold mellom brukere og veiledere. Sitatene under illustrerer disse ulike aspektene ved argumentasjonen for en radikal løsning. Det første handler om at brukeren selv kjenner situasjonen sin best.

Vi vil ha selvstendige brukere som tar en aktiv del og som vil. Og hvordan skal du gjøre det da, hvis du er blind? [ikke får tilgang til informasjon]. [At veiledere har et bedre beslutningsgrunnlag enn brukere] forutsetter også at veilederne [...] har masse informasjon om brukerne tilgjengelig, liksom oppe i hodet sitt nesten. Og det har de jo ikke. [...] Ja, det er jo brukerne som vet best sånn i utgangspunktet hvor de er akkurat nå.

Det neste handler om at tilgang til informasjon kan øke motivasjonen.

Det er jo ikke et problem for oss at veldig mange brukere tar for stor plass i sitt eget liv og sin egen sak. Det er jo motsatt. Så du ville forhåpentligvis fått brukerne til å gjøre mer selv og også gitt dem en annen motivasjon. Og det er jo mye mer interessant veiledningsarbeid [...] enn å sitte å si 'Vil du hit eller dit eller dette?'

Og det tredje handler om maktperspektivet:

Vi er jo tradisjonelt sett i det offentlige litt redd for å gi folk ansvaret selv. [...] Jeg er veldig opptatt av det her med makt, og tenker at det er litt misforstått at vi skal sitte på informasjonen. Hvorfor skal vi det? Det er jo ikke vi som eier den egentlig. Det er brukeren som eier sitt behov sånn til syvende og sist. Og så kan det være at noen har et litt misforstått selvilde på det. Men da er det jo veiledningskompetanse å veilede vedkommende ut fra det.

Når det argumenteres for en radikal versjon av løsningen fremheves det gjerne at fordelene ved å gi brukerne mer makt og eierskap bør veie tyngre enn eventuelle ulemper ved en sårn løsning. Dette uttrykkes for eksempel slik:

Så jeg tenker ubetinget at det er veldig lav risiko å gi dem den tilgangen, fordi hvorfor skal vi bestemme over det på en måte? For hvis en av mine ungdommer så gjerne vil i et tiltak, og det er mulighet for det, så vil jeg jo, selv om jeg tenker at det er totalt feil for deg, ja da må du prøve det (...) jeg opplever at det er bedre med de som kjem inn og er rasende på hvorfor dem ikke har fått eller fått feil enn de som ikke bryr seg sant. For det er vanskeligere veiledningssamtaler. Så jeg tenker det er lav risiko, liksom - ja.

Jeg skjønner ikke hvorfor vi skal ha så skjulte tjenester. Rett og slett. Og hvert fall ikke når det hadde bare gagnet målet vårt og åpne opp.

Noen veiledere er også tydelige på at de gjerne vil myndiggjøre brukerne, men at de ikke tror en radikal løsning, der bruker ser nøyaktig det samme som veilederen, er løsningen for å oppnå det. Dette handler gjerne om at tiltakene er beskrevet med et byråkratisk og internt språk, og at det krever en form for Nav-kunnskap eller erfaringskunnskap for å forstå hva de går ut på og forskjellen mellom dem.

Jeg er veldig for at brukere skal kunne få ta valg på hva de tror er riktig for seg. Men det er for omfattende ofte å forklare forskjellen på tiltakene

I dette sitatet ser vi også at det uttrykkes at en radikal versjon av løsningen kan være bra ut fra en tanke om at det er brukeren som vet best hva som riktig for seg. Samtidig kan det være krevende for brukeren og forholde seg til store mengder informasjon, og det vil da få konsekvenser for veiledere som må bruke mer tid på å få forklare forskjellen mellom tiltak og valgmuligheter. Sitatet viser på den måten hvordan konsekvenser for bruker og konsekvenser for ansatte henger sammen.

5.1.2 Administrative byrder

Så på den ene siden kan digitalisering og digital samproduksjon av tjenester føre til maktforskyvning fra tjenestene til brukerne, og bidra til 'empowerment' eller mer myndiggjorte brukere. Samtidig er både forskningslitteraturen og informantene i vår studie opptatt av at digital samproduksjon kan være belastende for brukerne. Dett tematiseres i litteraturen om administrative byrder, som retter oppmerksomhet mot kostnadene ved samproduksjon. Begrepet brukes hovedsakelig innenfor studiet av offentlig administrasjon, men også innenfor fagfelt som helse, økonomi og statsvitenskap (Halling & Baekgaard, 2023). Administrative byrder studeres i forholdet mellom stat og innbygger, og legger vekt på innbyggers individuelle erfaringer med statlige ordninger. Måten tjenesten leveres på, og kravene som stilles til brukeren, kan skape belastninger for brukeren som i noen tilfeller overstiger fordelene. Digital samproduksjon er på den ene siden sett på som en måte å minimere administrative byrder i offentlig tjenestesammenheng for eksempel ved at tjenester gjøres lettere tilgjengelig på ett sted eller i en kanal (Scupola & Mergel, 2022), men man ser også at økende bruk av digitale plattformer for tjenesteinteraksjon og digital selvbetjening kan skape nye eller forsterke administrative byrder.

Dette tematiseres av mange i intervjuene i refleksjoner rundt en mer 'radikal' versjon av fanen for arbeidsmarkedstiltak, der brukere og veileder får tilgang til samme oversikt. Mange er bekymret for at det vil være krevende for brukerne å forholde seg til, at det blir for mye informasjon og at språket kan bli for vanskelig og byråkratisk. Byrdene knyttes da til at brukerne må lese og vurdere mye informasjon, som kan være krevende spesielt for personer som er syke og trenger nettopp hjelp til å orientere seg i informasjonen. At dette er en uttalt bekymring, kommer for eksempel uttrykk i

følgende sitat: «det kan bli for mye for brukeren å forholde seg til.. for mye informasjon og for mange valg» (0)

At dette gjelder særlig for noen brukere utdypes også slik:

... vi har brukere i et så stort spenn, ikke sant, i fra de som er innom her bare fordi at noe har oppstått som er liksom helt standard, og klarer seg helt selv, til de sykeste syke da, på en måte, som kan ha problemer med å forstå det som står der. Det kan også nesten gjøre dem sykere, gjøre dem mer stressa, det å få så mye informasjon, ja, få så mye valgmuligheter altså.

... det er jo mennesker i krevende livssituasjoner når du må inn her og få hjelp av oss. Det er ikke da du er best på å orientere deg i alt som finnes

Informanter som fremmer dette synspunktet, mener i hovedsak at den moderate løsningen er fin, fordi veilederen da kan tilpasse hva som skal deles med bruker. Veileder kan da vurdere hvor mye informasjon den enkelte brukeren kan håndtere, og eventuelt velge ut informasjon kun om et eller noen få tiltak som de mener vil være godt egna for denne brukeren. Flere informanter framhever også at de foretrekker å presentere og forklare aktuelle tiltak i samtale med bruker, heller enn å dele skriftlig informasjon.

Skal vi bare øse ut informasjon eller legge vekt på fysiske møter? Vi må aldri slutte å snakke med brukeren ansikt til ansikt, uansett hvor mye digitalisering vi har. Men det kan være et godt hjelpeverktøy, ikke sant (...) det å bare se på dette – og ja, der har vi fire tiltak som kan passe. Om vi skal dele de fire med brukerne uten å snakke med dem, gjerne på forhånd, det har jeg ingen tro på.

5.1.3 Digital ekskludering

I forskningslitteraturen er det skrevet mye om at digitalisering av velferdstjenester kan bidra til ekskludering av sårbare grupper på grunn av lav digital kompetanse, komplekse utfordringer og utfordringer knyttet til språk. I intervjuene var ikke dette et hovedtema, men flere veiledere var inne på at digitale løsninger ikke passer like godt for alle brukergrupper.

Jeg merker det at noen brukere, selv om de får det digitalt, så ønsker de å ha med seg et ark fysisk hjem. [...] Det er ikke alle som er digitale her.

Mer spesifikt så nevnes ungdom og fremmedspråklige som grupper som har mindre positivt utbytte av digitale løsninger. Dette kan både handle om motivasjonen for å oppsøke informasjon i den digitale løsningen, og om evnen til å manøvrere i løsningen og forstå informasjonen som står der.

Vi har mye ungdom under 30 som på en måte er veldig usikre på både seg selv og veien videre. Og så har vi enormt med fremmedspråklige i hele landet, der det på en måte også er så som så med mottaksressursen. Og du kan da føle i mange tilfeller at det ikke blir tatt hensyn til. Når de [som lager løsningene] skal se på ressurser, så er det en rasjonell, motivert, sånn middels godt utdanna person som er mottaker, og så er [...] normalbrukeren egentlig feildefinert. [...] Det er klart at hvis du bare hadde hatt rasjonelle og oppegående og målbevisste personer, så går det mye lettere å serve de på en god måte digitalt.

5.2 Konsekvenser for ansatte

5.2.1 Effektivitet og forenkling

Hensikten med å utvikle og implementere den nye fanen for arbeidsmarkedstiltak i Modia har i hovedsak handlet om å gjøre veiledernes arbeid enklere og mer effektivt i form av tidsbesparelser.

Intervjuene viser også at mange opplever at den nye løsningen i Modia kan gi effektivitetsgevinster i form av tidsbesparelser fordi tilgjengelige tiltak for bestemte brukere blir mer oversiktlig og lettere tilgjengelig. Dette kommer for eksempel fram i følgende sitat:

Det er ryddig på den måten at alle tiltakene er der, og det er veldig enkelt at du kan få tilgang til alt på ett sted, den er jo ryddig i form av at alle tiltakene ligger der, og det er veldig enkelt og kurant at alt ligger i ett system (...). Vi veksler jo mye mellom ulike fagsystem og bruker mye tid på det. Så det er veldig fint at den fana ligger der og den ligger på en måte på samme plattformen som oppfølginga foregår ellers.

Informantene understreket samtidig at den nye løsningen hovedsakelig ville være tidsbesparende for nye eller uerfarne ansatte, og at det dermed kan være potensial for å spare tid på opplæring:

Kanskje den største gevinsten nå ser vi på de som er helt nye og veileder den nyansatte, fordi da er det et sted å gå til som kan gi deg oversikt over ulike tiltak der hvor du har sånn kort sammendrag på hva dette tiltaket dreier seg om, og da er det lett å sette seg inn i og vite: Okay, hva er det jeg skal sjekke. Jeg har rett og slett et kart på hvor jeg skal finne den informasjonen som jeg behøver på det eller det tidspunktet

Samtidig følte informanter med lang erfaring fra veiledning og arbeidsrettet oppfølging at de allerede hadde oversikt og enkel tilgang til informasjon om ulike tiltak, selv om denne informasjonen var tilgjengelig i Arena. De forventet at tidsbesparelser ved den nye løsningen ville være ganske beskjedne.

Informantene påpekte imidlertid også at den nye løsningen kunne gi effektivitetsgevinster fordi den gjeldende løsningen gir muligheter til å dele informasjon om tiltak med brukerne på en enklere måte. Dermed kan enkelte brukere være bedre forberedt og informert til møter der aktuelle tiltak eller programmer skal diskuteres:

vi kan dele informasjonen rett ut til brukere, sånn at de kan ha lest litt og kjent litt på hva innholdet er før et fysisk møte. Så den planleggingsbiten da og forberedelse (...) så snakker vi mer om det hvis det er spørsmål som ikke kommer frem i teksten. Så nei, jeg er egentlig bare veldig fornøyd. Jeg synes det er moro, og jeg merker at det har gjort det lettere i arbeidshverdagen som er hektisk. At man kan gå rett inn dit da

I tillegg, siden enklere tilgang til informasjon forventes å gjøre veiledning med enkelte grupper mer effektiv, så informantene potensial for å frigjøre kapasitet til å jobbe mer intensivt med brukere som har behov for mer støtte og tettere oppfølging:

Ja, og da er det tidsbesparende for oss å ha på en måte de som klarer seg selv klarer seg selv [...] så er det jo lettvisst for meg hvis jeg bare kan ordne alt det selv og slippe å måtte sitte i kø. Og da vil jeg jo helst det. Men hvis jeg faktisk ikke får det til fordi jeg har mista gard og grunn, og det har brent og jeg er i en livskrise, ja da vil jo jeg at noen skal kunne hjelpe meg med det. Sånn må jo vi i Nav tenke

5.2.2 Individuell tilpasning

Som det fremgår av sitatet over vil muligheten for at løsningen fungerer effektiviserende i visse brukere, gi mulighet for å bruke mer tid på vurdering av tiltak med de som har behov for det. På den måten ses løsningen å støtte opp om kanalstrategien og mål om mer individuell tilpasning.

Så det er jo det jeg tenker med den her arbeidsmarkedsfanen at den vil gjøre det lettere for oss å følge kanalstrategien, at de som ikke klarer seg selv og de som trenger mye hjelp, skal ha mye hjelp, mens de andre skal klare seg selv.

Når brukerne får tilgang til informasjon om tiltak på måter som er tilpasset deres individuelle situasjon, forventes også at treffsikkerheten i tildeling av tiltak kan bedres:

Generelt tror jeg vi vil bli mer målrettet med veiledningen og tiltakene, og det er jo i bunn og grunn hele poenget, å tilby passende tiltak for den personen, slik at man ikke bommer to ganger og deretter kanskje treffer med nummer tre. Eller kanskje heller ikke da. Det koster oss bare veldig mye (...) både i penger og tid brukt for brukeren. Jeg tror vi vil bli mer i stand til å finne tiltak som er passende for ulike brukere, i det minste er det det jeg håper på.

5.2.3 Endringer i veilederrollen

Vi har vært inne på i sitatene over at konsekvenser av digitalisering for brukerne vil gripe inn i konsekvenser for de ansatte. For eksempel reflekterer informantene over at en radikal versjon av fanen for arbeidsmarkedstiltak vil være krevende for brukerne, og dermed krevende for veilederne som må forholde seg til nye typer spørsmål og en ny måte å veilede på. Flere er opptatt av at det å gi brukerne tilgang til samme informasjon om tiltak som veilederne, kan gjøre at brukere får forhåpninger om å delta i tiltak som viser seg å ikke være tilgjengelige eller aktuelle på grunn av lovverket:

det kan jo dessverre skape forhåpninger. Falske forhåpninger til brukeren er som sagt en ting

Skapes det slike falske forhåpninger, er det en bekymring for at veiledere kommer i vanskelige diskusjoner med brukerne.

Jeg tenker det er riktig at hele Smørbrøddlista ikke er tilgjengelig, fordi at da kan jeg innimellom få en utfordring med å si at joda, dette tiltaket fins, men jeg synes ikke du skal det.

Det er noen tiltak som ikke fungerer overhodet. Så da er det jo kjedelig hvis brukeren melder at 'jeg vil dette her.' Og så vet vi at dette her fungerer overhodet ikke, da blir du gående der i to år uten å søke en jobb. Hvordan forklare det til en som av en eller annen årsak [vil dette]?

Det er jo ingen som har rett på lastebillappen. Det er jo hva som er nødvendig og hensiktsmessig for å komme i lønnet arbeid vi skal vurdere. [...] Nå kan du jo ta førerkort på lastebil på Statens Lånekasse, så en må tenke på hva som skal være tilgjengelig. Det er noen en kan bli sittende å krangle med i månedsvis, fordi de vil ha lappen, for det har vi gjort. Men vi blir jo styrt av et budsjett.

Det blir også fremhevet at hvis aktuelle tiltak blir synlig som en liste for brukerne, kan det gi grunnlag for sammenligning mellom brukere, som også kan genere diskusjoner og forhandlinger:

Så det er jo en potensiell risiko ved det å ha det tilgjengelig for brukeren da, at de kan drive og sann og sammenligne hverandre og liksom. Og så må vi ha jo da egentlig det som du nevnte i stad, og den gode samtalen. Det blir jo ofte den gode samtalen med å på en måte informere om at ja, men dette er din situasjon, og dette tar utgangspunkt i din, altså dine faktorer i livet da og hvorfor du er akkurat her. Det hjelper ikke at Kari har på en måte den og den tiltakspakken, for dere er to forskjellige personer, og så kommer man kanskje videre fra det da.

I flere av disse refleksjonene er det underliggende at veiledernes autoritet når det gjelder å vurdere aktuelle tiltak kan bli utfordret ved en 'radikal' versjon av løsningen. Det fremheves også at det kreves innsikt i lovverk og de byråkratiske sidene ved tiltakssystemet for å kunne vurdere tiltak. Det er underliggende at hva som ligger til veilederrollen kan utfordres hvis brukeren i større grad skal være med å vurdere aktuelle tiltak.

Det at du må stole på meg som veileder og, at jeg finner det rette ut fra dine ressurser versus dine utfordringer

Og det er jo den veilederkompetansen som ikke den enkelte bruker har og heller ikke er så lett å se seg selv i en objektiv setting vil jeg tro da på en måte.

Men selv om det påpekes mulige utfordringer ved slik løsning, fremheves det hvordan en radikal versjon kan ha mange positive konsekvenser for veilederne. I dette sitatet forventes det å kunne medføre en mer 'spissing' av veilederrollen hvor veiledere kan fungere mer som *veiledere* som kan bruke tid på samtaler med brukere om retningsvalg:

Jeg tenker at det heller vil spisse veiledningsbiten i veilederrollen da, for da kan det jo bli mye mer interessant å da ta en samtale og snakke om hvorfor vil man det? Hva kan veilederen tilby av mer kompetanse og erfaring på hva som virker for akkurat deg, sann at man sammen kan finne en god løsning? Og så kan man jo gå rett dit da, i stedet for å sitte å diskutere noe som egentlig man kunne løst på en annen måte

5.2.4 Oppsummering

Hovedsakelig var synspunktene knyttet til de ulike scenariene todelt: På den ene sida var det en del veiledere som mente at en moderat løsning var det beste, fordi en radikal løsning ville ha negative konsekvenser både for brukere og veiledere. På den andre sida, var det veiledere som argumenterte for en radikal løsning ut fra et myndiggjørings- og brukermedvirknings-perspektiv.

Litt forenklet kan vi også si at jo nærmere informantene var brukerne, jo mer opptatt var de av mulige belastninger for brukerne (det vi har omtalt som administrative byrder) og jo mer skeptiske var de til den radikale versjon av løsningen. Det vil si at veilederne var mest bekymret for ulike utfordringer med en radikal versjon. Det henger sannsynligvis sammen med at det er veilederne som vil direkte erfare endringer i arbeidshverdagen, og det er de som kjenner brukerne og har erfaring med hvordan ulike brukere tar imot og forstår informasjon fra Nav. Samtidig var veiledernes refleksjoner nyanserte, altså de reflekterte over både fordeler og ulempe ved ulike scenarioer. I intervjuer på de andre nivåene ble fordeler med en radikal versjon mer fremhevet, knyttet til et mer overordnet verdsett om myndiggjøring og tillit til brukerne. Samtidig ble det fremhevet problematiske sider ved en radikal versjon også på de andre nivåene: Det kan være kapasitets- og kostnadskreven å oppdatere og kvalitetssikre informasjonen om tiltak som gjøres tilgjengelig for brukerne, og det kan være vanskelig å finne frem til hva som er riktig mengde informasjon i en slik versjon av løsningen. For lite informasjon kan gjøre tilgjengeliggjøringen meningsløs, og for mye og for vanskelig informasjon kan gjøre brukerne overveldet og ikke nødvendigvis mer informert om sine muligheter.

6. Veien videre

6.1 Spørreundersøkelse

Parallelt med arbeidet med den innledende kartleggingen har vi jobbet med utvikling av spørreskjema som skal sendes til veiledere med ansvar for arbeidsrettet oppfølging i fire fylker for å kartlegge hvordan løsningen tas imot og brukes ved Nav-kontor i ulike fylker. Kartleggingen har vært sentral for utformingen av spørreskjema. Den har gitt oss nødvendig kunnskap om hvordan løsningen er ment å fungere, hva som kan være muligheter for videreutvikling og justeringer, og hvilke spørsmål som er relevant å stille veiledere som skal bruke løsningen. Spørreskjema er nå klart for utsending, og det planlegges for utsending i løpet av januar 2025.

6.2 Casestudier

Som nevnt planlegger vi i det videre arbeidet å gjennomføre casestudier ved fire Nav-kontor i Innlandet. Casekontorene ble rekruttert som en del av den innledende kartleggingen, og vi har på den måten blitt litt kjent med de aktuelle kontorene og sett på noen av forskjellene mellom dem. Det er planlagt oppstart for casestudiene våren 2025, og vi ønsker da å kunne gå dypere inn i temaer og problemstillinger som er identifisert i den innledende kartleggingen. I casestudiene vil vi intervju flere veiledere ved de aktuelle kontorene og observere arbeidspraksis hvis det lar seg gjøre.

I forbindelse med casestudiene ønsker vi også å intervju brukere om deres syn på hvordan informasjon om tiltak bør tilgjengeliggjøres, samt hvordan de opplever samhandlingen med Nav mer generelt og samhandling i digitale kanaler spesielt. Det kan imidlertid være vanskelig å rekruttere brukere som informanter, men vi håper å få til dette.

6.3 Analyse av tiltaksstatistikk

Analyser av tiltaksstatistikk kan gi muligheter for å se om det er sammenhenger mellom innføring av ny digital løsning for arbeidsmarkedstiltak og omfang og eventuelt variasjon i bruk av tiltak. Slike analyser må imidlertid gjøres når den løsningen har vært i bruk en stund. Spørreundersøkelsen vil gi innblikk i hvordan den er tatt i bruk i flere fylker, som vil være viktig kunnskap for å legge opp analysen av tiltaksstatistikken. Vi vil derfor jobbe med dette etter at svarene fra spørreundersøkelsen er mottatt og delvis analysert.

6.4 Avsluttende refleksjoner

Det har vært interessant å følge arbeidet med utvikling av fanen for arbeidsmarkedstiltak i Modia og studere sammenhengene det inngår gjennom første prosjektår. Vi ser frem til å fordype oss videre i dette gjennom de neste to årene. Som vist i notatet griper arbeidet med fanen for

arbeidsmarkedstiltak inn i flere ulike prosesser i Nav, og arbeidet med fanen reiser spørsmål om hvordan Nav skal utvikle tjenestene på måter som gjør det mulig å finne løsninger sammen «med dem som trenger det mest». Hvilken rolle fanen kan ha i dette er belyst fra ulike sider i kartleggingen. Vi har i hovedsak sett på forventinger til fanen blant de som har jobbet med å utvikle løsningen, og de som berøres av den (slik som veiledere, tiltakskoordinatorer og innføringskoordinatorer). Hvordan den faktisk vil fungere, og hvilke konsekvenser den vil ha når den tas mer aktivt i bruk, vil studeres videre i prosjektet.

Dette skjer parallelt med at Nav også jobber med å vurdere og dokumentere «gevinster» ved løsningen. Det ble formulert forventede gevinster (nedfelt i gevinstkart) ved oppstarten av prosjektet med å utvikle fanen for arbeidsmarkedstiltak. I gevinstkartet skilles det mellom gevinster for brukere, ansatte, organisasjonen og samfunnet. Det forventes at det med ny løsning vil gå raskere å søke inn i tiltak, som dermed gir kortere ventetid for brukere. Veilederne vil få raskere og bedre oversikt over tiltak, som vil øke treffsikkerheten slik at brukere får bedre tilbud. Det forventes at veiledere vil få støtte til å gjøre raskere avklaringer om tiltak, og at arbeidet effektiviseres mer generelt. Dette vil gi gevinster for organisasjonen i form av at veilederne bruker mindre tid på administrasjon. Fungerer fanen etter disse intensjonene forventes den også å gi gevinster for samfunnet i form av at brukerne raskere er klar for arbeid ved at tiltakene blir mer treffsikre.

Når løsningen nå har blitt rullet ut og tas i bruk, jobber direktoratet med å vurdere og dokumentere om disse gevinstene realiseres i tråd med intensjonen. Og som vi er inne på gjennom dette notatet kan det være vanskelig å vurdere fordi den kan tas i bruk på ulike måter og ha ulike uuntenderte konsekvenser. Det mest konkrete å vurdere er om bruken av løsningen er tidsbesparende i veilederens arbeidshverdag. Men hvordan kan det måles? I utgangspunktet samler fanen bare informasjon om tiltak, og for veilederne er det å innhente informasjon om tiltak en oppgave som henger tett sammen med innsøking på tiltak og samhandling med brukere. Det er vanskelig å vurdere konkret hva som spares av tid på innhenting av informasjon om tiltak som en isolert oppgave. Vi ser tendenser til at fokus på å dokumentere gevinster knyttet til utvikling og implementering av mindre løsninger som inngår i en større helhet, kan gjøre at selve gevinstrealiseringen undergraves. Det vil sannsynligvis gi mer mening å se på hvordan helheten i den nye tiltaksløsningen fungerer, når den både omfatter oversikt over informasjon og muligheter for innsøking. Vi ønsker at forskningen i prosjektet vårt kan belyse dette, og kanskje bidra til samt nysnere Navs egne vurdering av gevinstrealisering.

7. Referanser

- Aleinikova, O., Kravchenko, S., Zvonar, V., Hurochkina, V., Brechko, O., & Buryk, Z. (2020). Project management technologies in public administration. *Journal of Management Information and Decision Sciences*, (23), 510-522.
- Andreetta, S., & Borrelli, L. M. (2022). Digital Practices of Negotiation: Social Workers at the Intersection of Migration and Social Policies in Switzerland and Belgium. *Journal of Social Policy*, 19. doi:10.1017/s0047279422000265
- Ashcroft, R., Sur, D., Greenblatt, A., & Donahue, P. (2022). The Impact of the COVID-19 Pandemic on Social Workers at the Frontline: A Survey of Canadian Social Workers. *British Journal of Social Work*, 52(3), 1724-1746. doi:10.1093/bjsw/bcab158
- Ball, S., McGann, M., Nguyen, P., & Considine, M. (2023). Emerging modes of digitalisation in the delivery of welfare-to-work: Implications for street-level discretion. *Social Policy & Administration*, 57(7), 1166-1180. doi:10.1111/spol.12939
- Barker, G. G., & Barker, E. E. (2022). Online therapy: lessons learned from the COVID-19 health crisis. *British Journal of Guidance & Counselling*, 50(1), 66-81. doi:10.1080/03069885.2021.1889462
- Barnes, C. Y. (2021). "It takes a while to get used to": The costs of redeeming public benefits. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 295-310. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa042>
- Beck, K., Beedle, M., van Bennekum, A., Cockburn, A., Cunningham, W., Fowler, M., ...Thomas, D. (2001). Manifesto for agile software development. doi: <http://agilemanifesto.org>
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149-161. doi:10.1080/14719037.2013.771699
- Bjørkquist, C., & Hansen, G. V. (2022). Digitalisation and Client-Orientated Services: Examples from Norway. *Nordic Journal of Social Research*, 13(2). doi:10.18261/njsr.13.2.4
- Boehringer, D. (2023). *Problems with the digital public encounter*. University of Duisburg-Essen, Germany: Taylor and Francis.
- Boonmee, C., Sugandhajati, J., & Ionas, A. (2014). *E-SmartBox: A decent software and hardware tool to enhance public service efficiency and sustainability* (Vol. 2014). Thammasat University, Klong Luang Pathumthani, Thailand Ministry of Labour, Thailand: Academic Conferences Limited.
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., & Røhnebæk, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social Policy & Administration*, 55(5), 833-847.
- Buchert, U., Kemppainen, L., Olakivi, A., Wrede, S., & Kouvonen, A. (2023). Is digitalisation of public health and social welfare services reinforcing social exclusion? The case of Russian-speaking older migrants in Finland. *Critical Social Policy*, 43(3), 375-400. doi:10.1177/02610183221105035
- Chuah, X. J., et al. (2023). "Receptivity towards Remote Service Delivery among Social Work Clients and Practitioners during COVID Times: A Systematic Review." *Journal of Evidence-Based Social Work* 20(6): 800-839.
- Csiernik, R., et al. (2013). *Information technology and social work-the dark side or light side?* School of Social Work, King's University College, University of Western Ontario, London, ON, Canada London and Middlesex Children's Aid Society, London, ON, Canada School of Social Work, King's University College, London, ON, Canada, Taylor and Francis.

- Devlieghere, J., & Roose, R. (2019). Documenting Practices in Human Service Organisations through Information Systems: When the Quest for Visibility Ends in Darkness. *Social Inclusion*, 7(1), 207-217. doi:10.17645/si.v7i1.1833
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G., & van Deursen, A. J. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33(4), 685-692.
- Finne, J., Sadeghi, T., Loberg, I. B., Bakkeli, V., Sehic, B., & Thorrisen, M. M. (2023). Predictors of satisfaction with digital follow-up in Norwegian Labor and Welfare Administration: A sequential mixed-methods study. *Social Policy & Administration*, 57(7), 1150-1165. doi:doi:10.1111/spol.12936
- Fossestøl, K., Berg, H., Borg, E., Gleinsvik, A., Maximova-Mentzoni, T., & Pedersen, E. (2016). Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav. *AFI Rapport* 2016:07.
- Fowkes, L. (2020). Seeing people in the computer: The role of information technology in remote employment services. *Australian Journal of Social Issues*, 55(1), 13-26. doi:10.1002/ajs4.81
- Fugletveit, R., & Lofthus, A. M. (2021). From the desk to the cyborg's faceless interaction in the Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordic Welfare Research*, 6(1), 77-92. doi:10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01
- Goldkind, L., & Wolf, L. (2021). "That's the Beauty of it": Practitioners Describe the Affordances of Direct to Consumer Tele-Mental Health. *Families in Society-the Journal of Contemporary Social Services*, 102(4), 434-449. doi:10.1177/1044389421997796
- Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative Burden in Citizen–State Interactions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180-195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Heggertveit, I., Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., Krimmer, R., Rohde Johannessen, M., . . . Ubacht, J. (2022). *Administrative Burden in Digital Self-service: An Empirical Study About Citizens in Need of Financial Assistance* (Vol. 13392). University of Agder, Kristiansand, Norway Linköping University, Linköping, Sweden The IT University of Copenhagen, Copenhagen, Denmark: Springer Science and Business Media Deutschland GmbH.
- Höglund, F., & Flinkfeldt, M. (2023). De-gendering parents: Gender inclusion and standardised language in screen-level bureaucracy. *International Journal of Social Welfare*, 14. doi:10.1111/ijsw.12597
- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1-5.
- Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). The 'iron cage' strengthened? Discretion and digital discipline. *Public Administration*, 85(1), 189-214.
- Kjekshus, L.E. and Bygstad, B. (2024), "Competing institutional logics in healthcare organizations: theorising digitalism", *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 38 No. 8, pp. 1299-1315. <https://doi.org/10.1108/JHOM-03-2024-0107>
- Larsson, K. K., & Skjølsvik, T. (2023). Making sense of the digital co-production of welfare services: using digital technology to simplify or tailor the co-production of services. *Public Management Review*, 25(6), 1169-1186. doi:10.1080/14719037.2021.2010402
- Lember, V., Brandsen, T., & Tönurist, P. (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665-1686. doi:10.1080/14719037.2019.1619807
- Lindgren, I., Madsen, C., Rydén, H. H., Heggertveit, I., Amaral, L., Soares, D., & Zheng, L. (2022). *Exploring Citizens? Channel Behavior in Benefit Application: Empirical Examples from Norwegian Welfare Services*. Department of Management and Engineering, Linköping University, Sweden

Department of Computer Science, It University, Copenhagen, Denmark Department of Information Systems, University of Agder, Norway: Association for Computing Machinery.

Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services. *Government information quarterly*, 38(2), 101551.

Løberg, I. B., & Egeland, C. (2023). 'You get a completely different feeling'—an empirical exploration of emotions and their functions in digital frontline work. *European Journal of Social Work*, 26(1), 108-120. doi:10.1080/13691457.2021.2016650

Mergel, I. (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516-523.

Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2021). Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*, 81(1), 161-165.

Mergel, I., Gong, Y., & Bertot, J. (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291-298.

Moher, D., Stewart, L., & Shekelle, P. (2016). Implementing PRISMA-P: recommendations for prospective authors. *Systematic reviews*, 5, 1-2.

Morris, S. L., Gibson, K., Wildman, J. M., Griffith, B., Moffatt, S., & Pollard, T. M. (2022). Social prescribing during the COVID-19 pandemic: a qualitative study of service providers' and clients' experiences. *BMC Health Services Research*, 22(1). doi:10.1186/s12913-022-07616-z

Nordesjö, K., Scaramuzzino, G., & Ulmestig, R. (2022). The social worker-client relationship in the digital era: a configurative literature review. *European Journal of Social Work*, 25(2), 303-315.

Nuottila, J., Aaltonen, K., & Kujala, J. (2016). Challenges of adopting agile methods in a public organization. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 4(3), 65-85.

Nuottila, J., Aaltonen, K., & Kujala, J. (2017). Agile project management in a public context: case study on forms of organising. *International Journal of Project Organisation and Management*, 9(3), 230-248.

Parton, N. (2008). Changes in the form of knowledge in social work: From the 'social' to the 'informational'?. *British journal of social work*, 38(2), 253-269.

Proba samfunnsanalyse (2022) Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne. *Proba-rapport nr. 2022-9*. [file:///C:/Users/702012/Downloads/Digital%20aktivitetsplan%20for%20NAV%20og%20brukerne,%20Proba%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/702012/Downloads/Digital%20aktivitetsplan%20for%20NAV%20og%20brukerne,%20Proba%20(1).pdf)

Rosten, T., Gaitan, G., Shah, P., & Walls, N. E. (2022). Social Work Practice in the Time of Quarantine: A Photo Elicitation Study of Experiences of Remote Work during COVID-19. *Advances in Social Work*, 22(1), 110-132. doi:10.18060/25561

Rydén, H. H., Hofmann, S., de Andrade, L. H. A., & Heggertveit, I. (2024, August). Mitigating Administrative Burdens: Understanding the Role of Intermediaries in Co-producing Digital Self-services. In International Conference on Electronic Participation (pp. 31-46). Cham: Springer Nature Switzerland.

Rydén, H. H., Hofmann, S., Verne, G., Lindgren, I., Csáki, C., Kalampokis, E., . . . Virkar, S. (2023). *The Self-serving Citizen as a Co-producer in the Digital Public Service Delivery* (Vol. 14130). University of Agder, Kristiansand, Norway University of Oslo, Oslo, Norway: Springer Science and Business Media Deutschland GmbH.

Røhnebæk, M. (2024) Tjenestedesign og forenklet oppfølging i NAV i Moldenæs, T. H. Pettersen & Røvik, K.A. *Tjenestedesign i det offentlige. Fra ide til praksis – den besværlige veien* (s. 183-198), Fagbokforlaget.

- Røhnebak, M. T., & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? –bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV. *Nytt norsk tidsskrift*, 38(1-02), 73-85.
- Sand, K., M Bergschöld, J., & Midtgård, T. M. (2020). Digitale velferdstjenester–En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. *SINTEF AS (ISBN starter med 978-82-14-)*.
- Scupola, A., & Mergel, I. (2022). Co-production in digital transformation of public administration and public value creation: The case of Denmark. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101650. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101650>
- Sheldrick, A. (2023). Digital exclusion and distance in the British welfare system. *Geoforum*, 147, 10. doi:10.1016/j.geoforum.2023.103883
- Soe, R. M., & Drechsler, W. (2018). Agile local governments: Experimentation before implementation. *Government Information Quarterly*, 35(2), 323-335.
- Sońta-Drączkowska, E., & Krogulec, A. (2024). Challenges of scaling agile in large enterprises and implications for project management. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17(2), 360-384.
- Strømhaug, Liv Bente Schellenberg (2023). «Du må ringe til Nav»: Tvetydige grenser om sosiale tjenester i digital brukerdiallog. *Fontene forskning*, 16 (2), 17-29.
- Strømhaug, L. B. S., & Halvorsen, K. (2023). Ambivalence in digital social work: giving advice about welfare-to-work programmes to unemployed clients. *Nordic Social Work Research*, 14. doi:10.1080/2156857x.2023.2218391
- Terum, L. I., & Sadeghi, T. (2021). Hva gjør individuell tilpasning av aktivitetskrav utfordrende? En studie av veiledere ved lokalkontorene i Nav. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(1), 41-58.
- Thell, N. (2022). “Do I understand you right then?”: (re)formulations of users’ initial problem descriptions in social services’ online chat. *Qualitative Social Work*, 21(6), 1167-1184. doi:10.1177/14733250221124208
- Torres-Leguizamon, M., Reynaud, E. G., Néfau, T., & Duplessy, C. (2020). HaRePo (harm reduction by post): an innovative and effective harm reduction programme for people who use drugs using email, telephone, and post service. *Harm Reduction Journal*, 17(1), 13. doi:10.1186/s12954-020-00403-1
- Zhu, H., & Andersen, S. T. (2021). ICT-mediated social work practice and innovation: professionals’ experiences in the Norwegian Labour And Welfare Administration. *Nordic Social Work Research*, 11(4), 346-360.
- Ylinen, M. (2021). Incorporating agile practices in public sector IT management: A nudge toward adaptive governance. *Information Polity*, 26(3), 251-271.
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242-258.

Vedlegg

7.1.1 Vedlegg 1: Oversikt intervjuer og informanter

Intervju / nivå	kode	Informanter
NAV Ringsaker	1	Teamleder / veileder
		Veileder
NAV Ringsaker	2	Mellomleder
NAV Solør	3	Veileder
		Veileder
NAV Gjøvik	4	Avdelingsleder
		Veileder
NAV Gjøvik	5	Avdelingsleder
		Veileder
NAV Sel / Region Sør- og Nord-Gudbrandsdal	6	Avdelingsleder
		Veileder
		Veileder
		Tiltakskordinator
Region Gjøvik	7	Tiltakskordinator
		Tiltakskordinator
		Tiltakskordinator
Region Hamar	8	Tiltakskordinator
Region Kongsvinger	9	Tiltakskordinator
		Tiltakskordinator
NAV Innlandet	10	Innføringskordinator
		Innføringskordinator
NAV Innlandet, tiltaksenheten	11	Redaktør
		Redaktør
NAV Innlandet	12	Leder tiltaksenhet
Direktoratet, Team VALP	13	Produkteier
		Produktutvikler
Direktoratet, Tiltaksenhet	14	Fagansvarlig
		Tiltaksenheten
Direktoratet, Tiltaksenhet	15	Tiltaksenheten
Direktoratet, Oppfølgingsenhet	16	Rådgiver oppfølging
		Rådgiver oppfølging

7.1.2 Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide VIT – innledende kartleggingsintervjuer

Høgskolen i Innlandet gjennomfører et forskningsprosjekt som studerer utviklingen, implementering og skaleringen av «Mulighetsrommet» / Fanen arbeidsmarkedstiltak i Modia. Prosjektet omfatter flere faser med datainnsamling: Det skal gjøres casestudier ved fire NAV-kontor i Innlandet; og det skal gjennomføres en spørreundersøkelse rettet mot veiledere i flere fylker samt analyse av registerdata. Dette intervjuet gjennomføres som del av en innledende kartlegging og skal gi forskerteamet innblikk i hva prosjektet handler og hva som er status i arbeidet nå.

Bakgrunn

1. Stilling/bakgrunn
2. Hva er / har vært din rolle i utviklingen og/eller implementering/bruk av Fanen («Mulighetsrommet»)?
3. Hvordan vil du kort beskrive hva Fanen/ Mulighetsrommet er / ~~hva prosjektet~~ (utvikling av) løsningen handler om?
4. Hvilken betydning tror du Mulighetsrommet kan ha?
(Eks. for veiledning i NAV-kontorene, tidsbesparing, bedre kvalitet i tjenestene)

Status og utfordringer

5. Hva vil du si er status for arbeidet med Mulighetsrommet /fanen nå?
(Eks. utrulling/skalering av løsningen nasjonalt, bruk av løsningen NAV-kontorene, opplæring, utvikling av selve løsningen)
6. Hvordan vil du beskrive utviklingsprosessene til nå?
(Eks. har det vært uenigheter / vanskelige veivalg i prosjektutviklingsprosessene?)
7. Hva har vært (særlig) utfordrende i prosjektet til nå – hva tror du kan bli utfordrende fremover?
8. Hvilken form mener du Fanen/ Mulighetsrommet bør ha? (eks. hvor mye av informasjonen som veilederne ser bør brukerne også få tilgang til?) Hvilke begrunnelser ligger til grunn for valg av ulike versjoner av løsningen? (Eks. del med bruker; hvordan bør denne funksjonen se ut)

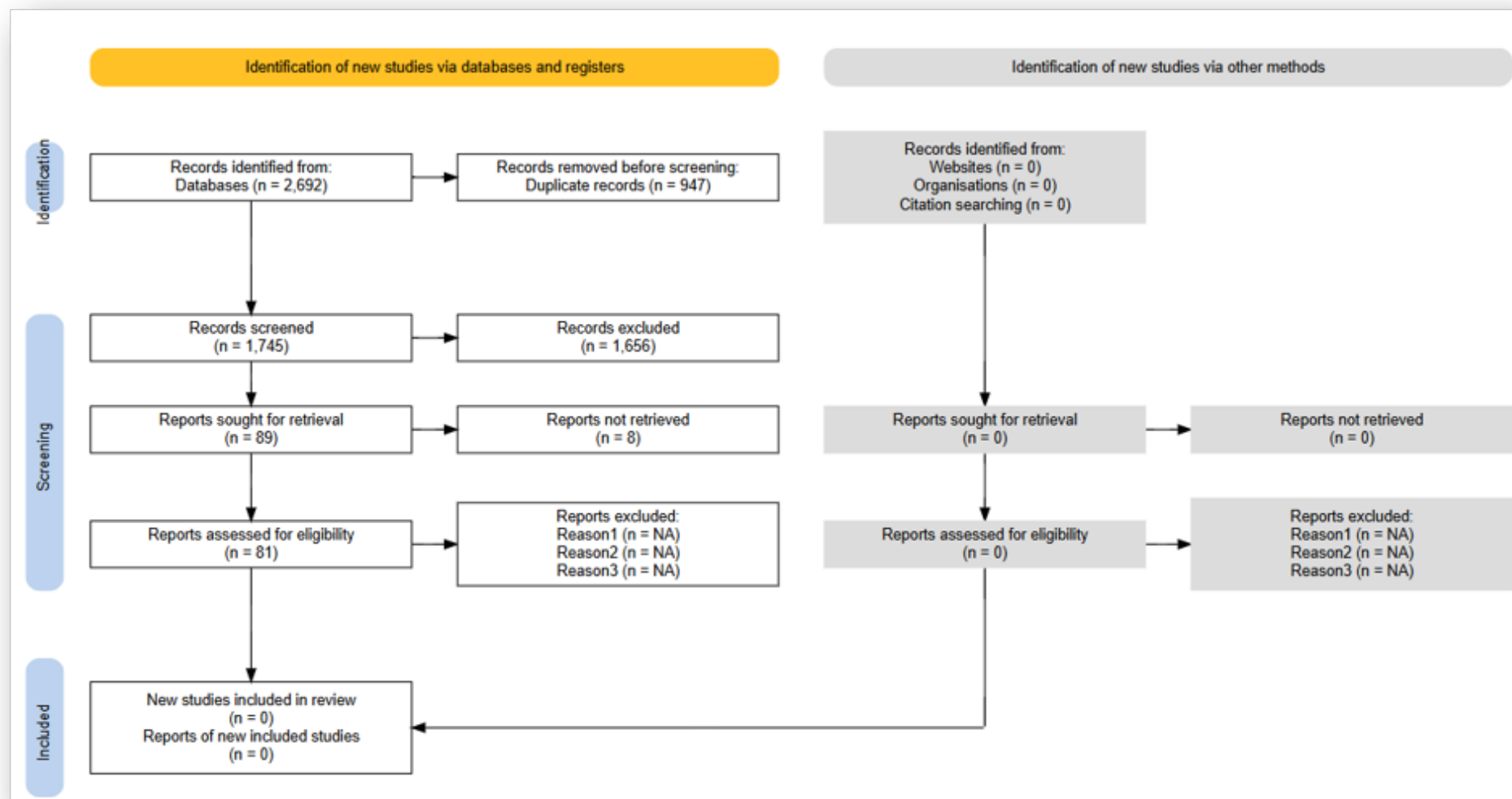
Smidig utvikling

9. Systemutviklingen i NAV følger prinsippene for smidig utvikling. Hva innebærer det?
10. Hva vil du si er styrker og svakheter ved å jobbe etter smidighetsprinsipper?
(hvordan oppleves det lokalt).
11. Hvordan kommer disse styrkene/svakheterne til uttrykk i arbeidet med Mulighetsrommet?

Annet

12. Er det dokumenter vi bør være kjent med / personer du mener det er viktig at vi snakker med for å få oversikt over prosjektet i denne innledende kartleggingen?
13. Er det andre ting du vil legge til?

7.1.3 Vedlegg 3: Prisma flytskjema



Vedlegg 4: Analyse og kategorisering av inkluderte artikler i litteraturstudien

Consequences for...	Themes	Main theories / conceptualizations	Reviewed literature
Users / citizens/ clients	Digital exclusion / dependency of digital systems Communication challenges Digital solutions don't fit all cases Administrative burdens Increased monitoring Empowerment / co-production Reduced Stigma	Street- / screen- / system-level bureaucracy Discourse analytic approach Conversational theories Administrative burdens Media use theories Symbolic interactionism	22 studies from 2014 to 2023
Employees	Changes in the professional role New competencies needed From narrative driven to data driven social work Professional practices / norms – technology mismatch Transparency / monitoring of work Work arounds	Street Level / "Cyborg" Bureacracy Media use theory Discretion Communication theory Digital platforms as socio-technical assemblage Managerialism	17 studies from 2013 to 2023
Organization	Technology – organization mismatch Technology replace people Increased control / transparency / reduced trust Conflicts of interest Transformation of services	Redesign of services, structuration theory Conversational analysis Street level bureaucracy Sensemaking Symbolic interactionism	11 studies fram 2009 to 2023