

Kapittel 13

ANSATTES ERFARINGER MED INNOVATIVE DIGITALE ARBEIDSPRAKSISER

«Jeg mener det er viktig med økt kunnskap og gode eksempler på bruk av digitale løsninger ved kommunikasjon»

SAMMENDRAG

Utbredt bruk av digitale løsninger har stor innvirkning på ansattes arbeidspraksiser. Dette krever ny kunnskap, teorier, metoder og etikk knyttet til faglig arbeid. I dette kapitlet brukes innovasjonsteori for å fremme forståelsen av arbeidspraksiser ved bruk av teknologi i NAV. Ved bruk av kvalitativ metode blir fordeler og ulemper ved bruk av dagens digitale praksiser hos NAV-ansatte analysert. Resultatene knyttes til aktiviteter som kan bidra til å realisere potensialer for ytterligere innovasjon i NAV ved bruk av teknologi.

INNLEDNING

NAV som organisasjon utviklet først digitale løsninger for å håndtere administrative oppgaver (Røhnebæk, 2016; Røysum, 2017). I dag blir opplysninger om arbeidssøkere registrert av saksbehandler på NAV-kontorene og gjennom brukernes selvbetjening på NAVs nettsider nav.no. Opplysningene godkjennes i NAVs saksbehandlingssystem Arena og bearbeides videre i et eget datavarehus. Ansatte i NAV som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølgning, bruker i hovedsak fire datasystemer som er nødvendige for å drive effektiv brukeroppfølgning. Disse datasystemene er 1) Arena, NAVs fagsystem for oppfølging av arbeidssøkere og forvaltning av ytelser, 2) Gosys, som gir NAV-ansatte mulighet til å søke opp medisinske opplysninger om brukerne, 3) Infotrygd, utviklet i regi av Rikstrygdeverket for databehandling innen trygd, og 4) Modia, en chat-løsning for kontakt mellom NAV-veileder og bruker og hvor all dialog med brukeren samles på ett sted.

Dette kapittelet er ett av bidragene fra forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV (ALIN), arbeidspakke 5 «*Innovasjon, læring og bruk av teknologi i NAV*». Forskningsprosjektet utgjør en del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. I denne arbeidspakken er forskningen knyttet til deler av endringsprosessen der vi har studert innføringen av ulike digitale løsninger med særlig fokus på arbeidet med bruk av digitale løsninger for ansatte.

NAVs ansatte utfører arbeidsrettet bistand etter sitt statlige ansvar for folketrygdloven (1997) og arbeidsrettet og sosialfaglig bistand etter sitt kommunale ansvar for sosialtjenesteloven (2009). NAV er en organisasjon som har stramme rammer og regelverk å forholde seg til. Studier viser at innovasjoner ved bruk av teknologi kan bidra til å identifisere sentrale faktorer som arbeidspraksiser og kommunikasjon innenfor NAVs brukerrettede arbeid (Dearing, 2009; Dingfelder & Mandell, 2011; Hill & Shaw, 2011; Andersen, 2018; Zhu & Andersen, 2018). For brukerrettede arbeider i NAV omhandler innovasjoner utvikling av nye måter å jobbe på. I dette kapittelet beskrives dette som nye arbeidspraksiser og omhandler også nye tjenester og etiske retningslinjer. Dette er viktige faktorer for å imøtekomme stadig skiftende nye, brukerrettede behov (Traube, Begun,

Okpych & Choy-Brown., 2016; Berzin & Coulton, 2017; Goldkind, Wolf & Freddolino, 2018).

I dette kapittelet tar jeg utgangspunkt i perspektiver fra nye arbeidspraksiser i NAVs brukerrettede arbeid og bruk av teknologi (Andersen & Jansen, 2011; Andersen & Zhu, 2018) og analyserer disse arbeidspraksisene i henhold til Everett Rogers' teori om spredning av innovasjon (2003). Rogers' teori har utspring fra 1960-tallet, der spredning i kommunikasjon relateres til spredning av nye ideer og ny praksis i et samfunn. På bakgrunn av en slik teoretisk tilnærming undersøker jeg i dette kapittelet deler av endringsprosessen ved innføringen av ulike digitale løsninger ved to lokale NAV-kontorer. Jeg retter søkelyset mot arbeidet med bruk av digitale løsninger for ansatte som jobbet med veiledning og saksbehandling, der bruk nye ulike teknologier og systemer ble implementert i arbeidspraksisene. Ansatte i NAV som deltok i denne undersøkelsen, har ulik fag- og erfaringsbakgrunn og arbeidet på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. Dette kapittelet bygger på en studie av Zhu og Andersen (2018) ved ulike NAV-kontorer i Nord-Norge. I dette kapittelet undersøker jeg følgende problemstilling: Hvordan opplever ansatte i NAV at teknologi påvirker deres arbeidspraksiser, og hvordan kan nye arbeidspraksiser fremme innovasjon i tjenesten?

SPREDNING AV INNOVASJON

Begrepet innovasjon er ikke entydig, da det dekker all aktivitet som skaper noe nytt. Norske myndigheter definerer innovasjon som «En ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjons- prosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier» (St.meld. nr. 7, 2008–2009). Innovasjon kan også bety «nye kombinasjoner av kunnskap og ressurser som fører til en ønskelig effekt» (Schumpeter, 1934, s. 66), eller som en ny ide, nye varer, nye tjenester, nye arbeidspraksiser, nye prosesser og nye organisasjonsformer (Rogers, 2003; Traube et al., 2016; Flynn, 2017; Antonio, José, & Chaime, 2018, a). Innovasjoner i NAVs brukerrettede arbeid fokuserer på sosial verdi og målretter sosiale behov og problemer på måter som går utover økonomiske gevinster (Halvorsen, 2017; Traube et al., 2016). Spredning av innovasjoner kalles diffusion, og Rogers (2003) definerer dette som «Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels

over time among the members of a social system. It is a special type of communication, in that the messages are concerned with new ideas» (s. 259). Diffusjon er også beskrevet av andre forskere med utgangspunkt i Rogers' definisjon (Greenhalgh, Robert, Macfarlane, Bate & Kyriakidou, 2004; Knudsen & Roman, 2015; Dingfelder & Mandell, 2011). Det er viktig å skille mellom oppfinnelse og innovasjon. En oppfinnelse er i første omgang et produkt, en ide eller prosess som blir skapt eller tenkt ut, mens en innovasjon er når oppfinnelsen blir forsøkt introdusert i et sosialt system. Det kan være et stort sprang mellom oppfinnelse og innovasjon. Den som introduserer en innovasjon til et nytt sosialt system, kalles en innovatør, mens en som tar i bruk en innovasjon, er en som adopterer dette og kalles en adopter (Rogers, 2003). Ifølge Rogers' klassiske teori for spredning av innovasjon er spredning og adopsjon av nye løsninger og teknologier en del av, og ikke forskjellig fra, innovasjon. Rogers (2003) beskriver fire spesifikke elementer som påvirker spredning av innovasjon i offentlig sektor: a) innovasjonen og dens karakteristika, b) kommunikasjon, c) tid og d) det sosiale systemet. En innovasjon har ifølge Rogers spesifikke karakteristika: 1) relative fordeler, 2) observerbarhet, 3) kompatibilitet, 4) kompleksitet og 5) testbarhet. Jeg vil i det følgende forklare disse begrepene.

1. **Relativ fordel** angir hvor gunstig den nye ideen eller innovasjonen er for sentrale aktører vurdert ut ifra deres interesser og målsettinger (Rogers, 2003). Om noen hevder at nye løsninger og teknologier ikke passer deres målsettinger, kan dette være tegn på treghet og motstand for endring.
2. **Observerbarhet** angir i hvilken grad resultatet av en innovasjon er synlig for en selv og for andre (Rogers, 2003). Synlige innovasjoner vil spre seg raskere enn innovasjoner det er vanskelig å observere.
3. **Kompatibilitet** handler om hvordan et nytt tiltak passer inn i den eksisterende strukturen og kulturen (Rogers, 2003). En innovasjon vil sannsynligvis spre seg raskere enn hvis innovasjonen vanskelig lar seg forene med tidligere erfaringer og eksisterende holdninger. Det blir også mer usikkert om brukerne i det hele tatt ender opp med å ta innovasjonen i bruk. I offentlige organisasjoner er det ofte en hierarkisk organisering, og det kan være vanskelig å gi plass til nye løsninger.

4. **Kompleksitet** adresserer hvor vanskelig det er å forstå og ta i bruk innovasjonen (Rogers, 2003). Innovasjoner som oppfattes som vanskelige å forstå og vanskelige å bruke, vil spre seg langsommere enn innovasjoner som er enkle og brukervennlige.
5. **Testbarhet/utprøvarhet** handler om i hvilken grad en innovasjon kan prøves ut i liten skala eller i et begrenset omfang (Rogers, 2003). Utprøving av en innovasjon gir mennesker en bedre forståelse av en innovasjon og mulighet til å finne ut hvordan den fungerer under sine betingelser. Mulighet for stor grad av testbarhet vil føre til at innovasjonen raskere vil bli tatt i bruk og reduserer risikoen ved adopsjon.

I dette kapitlet bruker jeg teori om spredning/diffusjon til å hvordan ansatte i NAV opplever at teknologi påvirker deres arbeidspraksiser, og hvordan nye arbeidspraksiser kan fremme innovasjon i NAV.

INNHEMING AV INFORMASJON OM SPREDNING AV INNOVASJON I NAV

I bruk av kvalitativ metode anvendes ulike former for systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale fra deltagende observasjoner, fokusgruppeintervjuer og semistrukturerte intervjuer (Thagaard, 2013; Stewart & Samdasani, 2014; Creswell, 2014). Denne undersøkelsen omfatter to NAV-kontorer i Nord-Norge i perioden 2017–2019. Informasjon om prosjektet Innovasjon læring og bruk av teknologi i NAV er meldt inn og godkjent med referanse 54614 i NSD. 35 ansatte ved NAV-kontorene deltok i undersøkelsen. I oppstartsmøter presenterte jeg formålet for undersøkelsen til de NAV-ansatte ved kontorene. Fokuset var relatert til de ansattes egen arbeidspraksis og bruk av ulike digitale løsninger for å kunne utføre administrative oppgaver som innkalling til møter og veiledning. De ansattes deltagelse i undersøkelsen var frivillig, og de kunne til enhver tid trekke seg uten å grunngi dette. Antall kvinner og menn var fordelt likt fra begge NAV-kontorene, og informantene ved hvert av kontorene var tilnærmet likt fordelt i alderen 27 til 65 år. Informantenes arbeids- og ansvarsområder i NAV omhandlet oppfølging for å beholde jobb eller bidra til arbeidsinkludering, og de jobbet på tvers av statlige

og kommunale ansvarsområder. Hver informant fulgte opp minimum 20 brukere, og av disse hadde fire informanter oppfølging av ca. 60 brukere. Data er samlet inn ved individuelle åpne intervjuer. Intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt og ga en stor mengde data i form av mine egne notater og bruk av lydopptak. Intervjuspørsmålene omhandlet informantens oppfatning, forståelse og praktiske erfaringer av de ulike digitale løsningene. De individuelle intervjuene varierte fra 20 til 60 minutter, med spørsmål om den ansattes arbeidspraksiser og bruk av teknologi. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert. I min videre behandling av empirien tok jeg for meg ulike arbeidspraksiser og ulik teknologi og identifiserte hva alle informantene sa om akkurat disse temaene. Jeg gjennomgikk svarene fra intervjuene en rekke ganger og gjorde notater om hva de ulike informantene sa om arbeidspraksiser og teknologi. Denne bearbeidingsmåten gjorde det mulig for meg å sammenlikne hva alle informantene sa om det samme temaet. Jeg analyserte hvordan likheter og ulikheter mellom tilbakemeldingene kunne forstås. Kvalitativ metode er godt egnet når man er interessert i hvert enkelt individs opplevelse og tolkning av et fenomen. Det var viktig at informantene bidro i undersøkelsen etter beste evne og på den måten kunne gi relevant empiri.

ANALYSE AV FUNN

Jeg har analysert funnene fra intervjuene på bakgrunn av informantens tilbakemelding om egen bruk av teknologi knyttet til ulike arbeidspraksiser og relaterer dette til Rogers' fem egenskaper for innovasjon: relative fordeler, observerbarhet, komparabilitet, kompleksitet og testbarhet (2003). Jeg har også tatt hensyn til at teknologiske innovasjoner i NAV spres fort, selv om de kan tjene andre formål enn det som var hensikten.

Kommunikasjon og tilgjengelighet

Sentrale spørsmål for informantene omhandlet hvilke kjennetegn de mente var avgjørende for kommunikasjon mellom dem selv og brukerne. Alle informantene påpekte økt tilgjengelighet for kommunikasjon som det viktigste kjennetegnet mellom dem selv som ansatte og brukerne av NAV-tjenester. For å nå forskjellige målgrupper, spre informasjon og tilby nye kommunikasjonskanaler tilbyr NAV også tjenester på sosiale medier:

foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger (Facebook) og jobbløst (Facebook, Snapchat og YouTube). En informant sa: «I stedet for fysiske besøk i NAVs lokale kontorer eller å ringe NAVs sentrale nummer med lang ventetid, har folk i dag andre måter å nå oss på – via SMS, e-post på nav.no og sosiale medier som Facebook.» En annen informant uttalte: «Modia bidrar mest til å øke tilgjengeligheten for kommunikasjonen. Brukere kan sende direkte meldinger til meg når de vil. Jeg går inn på Modia hver dag for å sjekke om det blir hengende meldinger fra brukere som jeg må svare.» En tredje informant fortalte:

Hvis jeg finner noe (nye ledige stillinger) som passer en bruker, kan jeg skrive en kort melding i Modia sammen med lenken til ledig stilling. Han kan sjekke det innlegget selv, vurdere om det, og vi kan diskutere det på neste personlige møte. På denne måten kan han mer engasjere seg i sin egen oppfølging. Før kunne vi bare diskutere denne typen informasjon på det planlagte møtet, som skjer maksimalt en gang hver fjortende dag.

Ytterligere uttalte en fjerde informant følgende:

Brukere kan enkelt få tilgang til en digital aktivitetsplattform for å sette opp, redigere eller gi tilbakemelding på mål og definerte aktiviteter. Vi måtte tidligere jobbe med en slik plan over en lang periode med møter, skrive et brev, legge ut og vente på signatur. Jeg opplever at det er lettere for brukerne å få oversikt over endringsprosessen, det vil si hvilke aktiviteter brukere har gjort, hvilke aktiviteter som fungerer best, hva som ikke fungerer, og hva som vil være nødvendig å jobbe videre med.

Samtlige informanter forteller at brukermedvirkning er et grunnleggende mål for alle ansatte i NAV. Informantene opplyser at de gjennom sine arbeidspraksiser med bruk av Modia gis mulighet for å bruke e-post eller andre e-meldinger. De forteller også at denne muligheten reduserer barrierer for kommunikasjon og informasjonsdeling i sanntid mellom brukere og ansatte. Dette fordi digitale aktivitetsplaner gjør det lettere for brukere å kommunisere målene og behovene sine og ta del i aktivitetsplanlegging og beslutninger. Informantene opplyser at tjenester som e-post og den

interaktive aktivitetsplan i Modia er eksempler på hvordan teknologi kan være nyttig for å oppfylle disse målene. Videre opplyser alle informantene at omfattende bruk av bærbare datamaskiner og smarttelefoner med tilgang til ulike NAV-systemer fører til at de ansatte kan være mer tilgjengelige og fleksible. Dette kan for eksempel være ved å ha muligheter til å svare på henvendelser fra brukere og samarbeidspartnere utenfor kontoret og kontortiden. Ansatte som arbeider med ungdom, opplyser at de får meldinger etter kontortid, som ofte må svares på der og da. Noen få informanter opplyser at tilgjengelighet 24/7 overfor unge brukere kan oppleves utfordrende. Spesielt gjelder dette i områder hvor mange kjenner hverandre, og de ansatte ønsker å gjøre en god jobb. Innføring av nye teknologiløsninger i NAV har gjort det mulig med hyppigere kommunikasjon mellom ansatte og brukere. Empirien viser at utfordringen er å organisere dette slik at både brukere og ansatte opplever dette som gode løsninger. Dette er likt Rogers' (2003) beskrivelse av relativ fordel, ved at den nye måten å jobbe på oppleves som noe nytt og innovativt for de ansatte i NAV, siden de nye arbeidspraksisene også ivaretar deres interesser og målsettinger.

Ulike kommunikasjonsstyper og personvern

Sentrale spørsmål for informantene til dette punktet var hvordan de opplevde å ta i bruk nye teknologiske løsninger og verktøy, og hvordan de opplevde at denne bruken bidro til nye måter å arbeide på. En informant sa:

Du må kommunisere med unge mennesker og forstå hvordan de bruker ulike sosiale medier, videosnap og tekstmeldinger med en blanding av symboler, karakterer og GIF-er. Jeg har brukt Snapchat og Instagram for å kommunisere med en gruppe ungdom som er arbeidssøkere. Jeg legger ofte ut nye ledige stillinger sammen med bilder eller snaps av arbeidsplassene for å gi dem en mer visuell og synlig forståelse av hvordan det ser ut hvis de jobber der.

Flere informanter opplyser at de erfarer det som spennende å ha mulighet til å bruke ulike teknologiløsninger knyttet til flere arbeidsoppgaver i NAV. Informantene gir uttrykk for at de reflekterer mer over hvordan de kan forbedre arbeidet ved å utnytte digitale løsninger. Dette diskuteres

også i fellesmøter. Selv om digital kommunikasjon ikke erstatter personlig interaksjon i praksis, fremhevet mange av informantene at et økende antall av deres brukere, særlig unge voksne, foretrekker å bli kontaktet via SMS, lydmelding, videochat eller på sosiale nettverk. Ifølge samtlige informanter bruker unge voksne i stor grad mobile enheter for kommunikasjon og informasjon. Alle informantene opplyser at de samarbeider med andre offentlige instanser ved hjelp av teknologiløsninger om enkelte brukere. Når dette skjer, opplyser informantene brukerne om dette og hvilke rettigheter brukerne har. Ansatte i NAV beskriver ulike nye måter å kommunisere på, og dette viser i hvilken grad resultatet av en slik innovasjon er synlig for den ansatte selv og for brukerne. Dette beskrives av Rogers (2003) som kjennetegn på observerbarhet.

Digital kompetanse og standardisering

Sentrale spørsmål til informantene var hvordan de opplevde innføring av ny teknologi og nye løsninger i forhold til eksisterende arbeidsprosesser, og om dette opplevdes mer standardisert eller mer fleksibelt. Her ga informantene forskjellige og motsatte beskrivelser i sine svar. Ifølge Rogers (2003) innebærer kompatibilitet det å passe sammen med noe. Her vil det si i hvor stor grad innovasjonen oppfattes å være i samsvar med eksisterende verdier, tidligere erfaringer og behovene til potensielle brukere. Videre vil en innovasjon sannsynligvis spres raskere hvis innovasjonen enkelt lar seg forene med tidligere erfaringer og eksisterende holdninger. En informant sa:

Ulike grupper brukere kan motta kontinuerlige NAV-tjenester i dag ved å bruke tjenester der informasjon kan gis via papirskjema, personlig rådgivning og støtte. Likevel kan noen av disse brukerne oppleve utestenging i digitale samfunn, knyttet til sysselsetting, utdanning og helsehjelp. Noen brukere, som er eldre og flyktninger, kan mangle nødvendige kunnskap og kompetanse for å forstå og bruke teknologier. De har problemer med å finne informasjon på NAV og anvende andre digitale kommunikasjonskanaler til å kommunisere med NAV, sette opp en online profil og CV for jobbsøking, eller sende ut en elektronisk søknad om utdanning.

En annen informant sa:

Ikke alle vil skrive hele livshistorien sin. Folk kan ikke inkludere alle ting ved en skriftlig melding. Vi trenger dialog, reflekterende spørsmål og samtale for å få mer innsikt i situasjonen til personen og deretter bygge tillit. Det blir overfladisk å bare kommunisere digitalt. Vi er mennesker som leverer så mange meldinger gjennom følelser, ansiktsuttrykk og atferd. Gjennom et møte kan jeg se en persons sårbarhet, en måte han/hun forstår og takler ting.

En tredje informant uttalte:

Jeg tror noen savner noe i kommunikasjonen når du ikke får et ansikt foran deg. Kommunikasjonen bak en skjerm er mer tøff og informativ. Når jeg skriver i Modia, kan jeg ikke forutsi brukerens reaksjon. Han kan lese meldingen lenge etter at den ble sendt, og jeg kan ikke hjelpe til i forhold til følelsen eller reaksjonen hans. Jeg kan ikke hjelpe med å takle om noen blir opprørt, skuffet eller forklare om ev. misforståelse.

Alle informantene mente administrasjonsverktøy som digital kalender i Outlook og digitale oppgaver i ulike saksbehandlingssystemer gjør deres daglige arbeidspraksiser «mer forutsigbare» og «enklere å organisere», og at de sparer tid for å kunne utføre andre nødvendige oppgaver som for eksempel mer tid til oppfølging og veiledning av arbeidssøkere. Dette medfører mer fleksible former for arbeidstid, siden de har bærbar datamaskiner og mobile løsninger. Videre beskrev informantene sine erfaringer fra bruk av teknologi for å styrke og fremme brukeres deltakelse, som varierende. De ga uttrykk for at brukernes deltakelse ikke var så sterk som de hadde ønsket. Flere av informantene ga uttrykk for at de opplevde at brukerne har ulik digital kompetanse og motivasjon. Dette indikerer at brukerne har ulike behov for tilpassede og relevante ressurser, noe som vil være et viktig kjennetegn for at brukerne kan få en samlet positiv opplevelse i bruk av teknologi som verktøy for informasjon, kommunikasjon og service. Alle informantene beskrev ulike typer av brukere med mangelfull adgang til digitale løsninger og plattformer og/eller mangelfull digital kompetanse. En tredje gruppe brukere er de med fysiske og/eller psykiske utfordringer

som funksjonshemming, lesevansker eller alvorlige mentale eller kognitive problemer som gjør at de ikke fullt ut er i stand til å forstå og betjene NAVs digitale løsninger alene. Informantene har også identifisert en gruppe brukere som er skeptiske til teknologi, eller de mistror digitale løsninger i NAV for å beskytte sitt personvern og sine personopplysninger. Til sist beskrev informantene gruppen med brukere som har problemer med å forstå byråkratisk språk og standardisert informasjon i NAV. Disse brukerne vet mindre om NAV og forstår ikke alltid hvorfor de må være aktivt involvert i å definere egne behov og aktivitetsplanlegging for å sikre seg positive utfall relatert til NAV-tjenester de søker. Informantene opplever at disse brukerne ofte er under 30 år og er innvandret til landet. Gjennom denne undersøkelsen påpekes det at disse personene først og fremst har behov for tilpasset informasjon for å forstå NAV, hvilke rettigheter og plikter de må forholde seg til, hva aktiv deltakelse innebærer, og hvordan bruk av teknologi i kontakten med NAV kan bidra til at de får best mulig hjelp og oppfølging. Informantene påpekte at Modia tilbyr en enklere måte å søke opp brukernes informasjon på, som også gir en bedre oversikt over brukernes saker. Dette kan være når informanten oppgir en brukers navn eller internt NAV ID-nummer i Modia, da vil programmet lede til en oversiktside som viser personoversikt: brukernes statusinformasjon (f.eks. alder, ansettelse og sivilstand), oppfølgingsprosess og mottatte velferdstjenester. Personoversikten kobler videre til en saksoversikt, der informantene kan gå gjennom brukernes historikk og nåværende søknadsprosess sammen med ev. vedlegg og tilleggsdokumentasjon som er sendt til NAV. Informantene kan også få tilgang til tidligere evalueringsrapporter og møtenotater produsert av andre kolleger som har møtt brukeren tidligere.

Informantene i undersøkelsen beskriver mange av saksbehandlingssystemene de bruker, som standardiserte. Analysen viser at tjenester utført i forskjellige saksbehandlingssystemer tvinger NAV-ansatte til å følge en forhåndsdefinert rekke av trinn for å sikre at ansatte utøver faglig skjønn på riktig grunnlag og vurderer alle relevante aspekter ved en sak. Dette kan gi ekstra belastning for de ansatte. De ansatte kan oppleve dilemmaer mellom å følge systemkrav knyttet til kvantitet, det vil si antall brukere, og målet om individuell tilrettelegging og kvalitet for brukerne. Det kan medføre at de ansatte forholder seg til det mer rutinepregede og standardiserte arbeidet og gjør så godt de kan ut fra forholdene. Et mindretall av informanter påpekte at saksbehandling opplevdes som mer byråkratisk uten

teknologi. En av disse informantene sa: «Digitalisering øker effektivitet, reduserer saksbehandlingstiden og hever faglig ansvarlighet.» Analysen viser en ny viktig faktor, nemlig at standardisering åpner for mer kvalitets-sikring av informasjon. I Gosys kan for eksempel ansatte finne forskjellig informasjon med tidsfrister og ulike nivåer for prioritering, for eksempel å utvikle oppgaver som krever kontakt med en bruker, og diskusjon med en samarbeidspartner samt rutineoppgaver som evaluering av dokumenter og oppfølgingsprosesser. Et mindretall av informanter mente at standardisering fører til mindre profesjonell autonomi. De uttrykte at de følte et sterkt behov for å «tilfredsstillе de tidkrevende oppgavene i systemet», og at de ofte bruker mer enn fire timer hver dag på å fylle ut forskjellige elektroniske skjemaer med et høyt antall alternativer for avkryssing. Modia tilbyr standardiserte tekster som ansatte kan bruke som grunnlag for å skrive rapport eller svare på brukerhenvendelser. Det opprinnelige formålet med å ta i bruk standardisert tekst er å øke arbeidseffektiviteten og sikre god kvalitet på skriftlige dokumenter. Samtidig ser vi at denne situasjonen kan resultere i mindre personlig og skreddersydd kommunikasjon. En av informantene sa:

Jeg er imot standardisering. Fordi det kan se ut til at vi som jobber her, er opptatt av å tilfredsstillе et system hele tiden. Jeg legger inn mye data i stedet for å gå ut for å møte brukerne. Da blir det som et klipp og lim inn. Vi bruker mye standardtekst. Vi klipper og limer den i stedet for å tilpasse teksten til hver enkelt. Vi har kravene til hvor mye vi skal gjøre i løpet av en uke eller måned. På den måten arbeider vi kontinuerlig for å tilfredsstillе systemet.

Informantene opplyser at måten de bruker teknologiløsningene på, er utfordrende da det er vanskelig å beskrive standardisert det som skjer i en samtale eller situasjon. NAV er en offentlig organisasjon med en hierarkisk organisering. Innføring av nye teknologier og systemløsninger i store organisasjoner må være tilpasset organisasjonene på alle nivå. Bruk av teknologier som kan være vanskelige å bruke effektivt, kan ende opp med å ikke bli brukt etter formålet. Rogers (2003) beskriver dette som kompatibilitet, da det handler om hvordan et nytt verktøy passer inn i den eksisterende strukturen og kulturen.

Utfordringer med å forstå og ta i bruk nye systemløsninger som en innovasjon

Innovasjoner som oppfattes som vanskelige å forstå og vanskelige å bruke, vil spre seg langsommere enn innovasjoner som er enkle og brukervennlige. En informant sa: «Jeg må logge inn i Modia konsekvent i løpet av en dag for å sjekke om jeg har oversett noe viktig som kommer fra klientene mine.» Sitatet kan forstås slik at informanten beskriver jevnlig innlogginger i Modia hver dag. Flertallet av informanter beskrev systemene Modia og Gosys som brukervennlige og enkle, mens Arena beskrives som gammelt, ulogisk og vanskelig å bruke. De påpekte at de opplevde systemenes brukergrensesnitt som lite brukervennlige. Videre ble det påpekt at de hadde opplevd mange tekniske ulemper som systemfrysing, tap av data, oppgaver som krever et høyt antall klikk, svikt i automatiske oppdateringsprosedyrer og dårlig brukervennlighet på mobile enheter. Modia Chat fungerer som Facebook Messenger, men med færre funksjoner. Modia gir blant annet øyeblikkelig varsel på mobilen når systemet mottar en melding. Analyser av empirien viser at flere oppgaveforespørsler i ulike informasjonssystemer i NAV overlapper hverandre på grunn av feil i integrering og synkronisering av systemer. Videre at de ansatte ofte må utføre de samme oppgavene flere ganger for å sikre at alle brukere av disse systemene (i eller utenfor NAV) har lik tilgang til kritisk informasjon. Modia bidrar til å integrere informasjon og gi koblinger til informasjon som er lagret i andre systemer.

Det virker som om informantene opplever det som tidkrevende å gå gjennom alle koblingene for å få et fullstendig bilde. For eksempel gjelder dette når informantene behandler spesifikke saker, og de må hente informasjon fra samarbeidspartnere som helsestasjoner, som igjen har egne regler for datalagring og registrering. Det krever kunnskap for å forstå den innhentede informasjonen i ulike datasett samt kunne relatere dette til konteksten. Utfordringer med å forstå og ta i bruk nye systemløsninger er avgjørende for at ansatte skal oppleve dette som en innovasjon. Innføring av innovasjon som en ny prosess, nye arbeidspraksiser, nye systemer og løsninger som er vanskelige å forstå og ta i bruk, oppleves som komplekst og lite brukervennlig (Rogers, 2003). Dette kan føre til at innovasjon kan oppleves som lite hensiktsmessig.

Standarder, regler og prosedyrer

Testbarhet og observerbarhet innebærer i hvilken grad en innovasjon kan prøves ut i liten skala eller i et begrenset omfang. Mulighet for stor grad av testbarhet vil føre til at innovasjonen raskere vil bli tatt i bruk og reduserer risikoen ved adopsjon. NAV må forholde seg til et økende antall regler, standarder og prosedyrer som adresserer nye problemer med personvern og konfidensialitet som følge av økende digital praksis. Streng institusjonell regulering innebærer en mer overvåket praksis i det digitale miljøet, men det begrenser også utøvernes muligheter til å utnytte visse teknologiske bekvemmeligheter i praksis. En informant sa: «I motsetning til andre har vi ingen tillatelse til å direkte chatte med brukere gjennom Modia for å ivareta brukernes konfidensielle og sensitive opplysninger som helsejournaler. Vi har også forbud mot å kontakte brukere via en privat mobil eller sosial medieprofil.» Alle informantene i denne undersøkelsen beskriver teknologien som er tatt i bruk (adoptert), som en top-down-prosess, siden beslutningen er tatt av NAV sentralt. Det er ikke lagt opp til en prøve- eller testperiode av nye teknologi eller systemer for ansatte før dette innføres som standard praksis. NAV tilbyr både fysisk og online opplæring i de nye løsningene, men mange informanter beskriver dette som lite interaktivt og tidkrevende. Gamle systemer fases ikke ut med en gang, og informantene opplyser at de dermed har tid til å lære seg å bruke nye løsninger.

Ansatte i NAV har et hovedansvar for å vurdere om innhentet informasjon er sensitiv og derfor taushetsbelagt. Hvis de anser informasjonen for å være sensitiv basert på relevant lovgivning, må de håndtere denne informasjonen i systemer slik at bruken begrenses til bare de som har lovlig tilgang til saken. Dersom en ansatt ikke klarer å begrense informasjon på tvers av ulike systemer, kan konsekvensen være at brukernes personvern og konfidensialitet vil kunne bli brutt. Informantene mottar ofte telefonsamtaler, SMS eller sosiale nettverkskontakter fra sine brukere som vil diskutere sakene sine og be om råd. Å bruke flere private og offline nettkanaler for å samhandle med brukere gir interessekonflikter, da det gjør grensene mellom ansatte og brukere uklare. Videre kan det oppstå uklarheter med personvern og konfidensialitet.

DISKUSJON

Informantene i undersøkelsen beskriver at de opplever de nye teknologiske løsningene som gode verktøy i sine arbeidspraksiser. Teknologiløsningene bidrar til forbedret tilgjengelighet for kommunikasjon, gir en bedre oversikt over saksgang og gir mulighet for aktiv deltakelse for brukere av tjenestene som har relevante ressurser og kompetanse i bruk av teknologi. Disse opplysningene kommer fra ansatte ved to NAV-kontorer, men deler av empirien er generisk og må anta å gjelde for alle NAV-kontorer. Ut fra min analyse av informantenes beskrivelser vil jeg i det følgende diskutere ulike aktiviteter og strategier som kan styrke teknologibruk i NAV, gjennom samhandling mellom aktører, standardisering av arbeidspraksiser, løsninger tilpasset brukergrupper, kvalitet i saksbehandling, adekvat opplæring for å mestre komplekse arbeidspraksiser, behov for opplæring og økt bevissthet ved bruk av digitale løsninger.

Samhandling mellom aktører

En måte er å kunne tilby etisk og sikker digital ansikt til ansikt-kommunikasjon eller andre synkrone samhandlingsløsninger (Rogers, 2003; Lavié & Fernandez, 2018; Dearing, 2009). Bruk av teknologi krever digital kompetanse (Goldkind & Jones, 2016; Olsson, Samuelsson & Viscovi, 2019; Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018). Informantene i denne undersøkelsen uttrykker bekymring for hvilke konsekvenser dette kan ha for noen av brukerne. Dette gjelder der brukere kan bli digitalt ekskludert på grunn av mangel på tilgang, kompetanse eller utfordringer knyttet til egen helse. Samtlige informanter påpekte viktigheten av å gi individuell oppmuntring til disse brukerne. Det er behov for kunnskap knyttet til fordeler og ulemper med digitale velferdstjenester samt identifisere nødvendig kunnskap og ressurser i arbeidet med å støtte digital inkludering (Goldkind mfl., 2018; Olsson mfl., 2019).

Utfordringer med komplekse teknologier og systemløsninger kan forhindre aksept og spredning av innovasjoner (Rogers, 2003). Alle informantene i studien foretrekker ansikt til ansikt-interaksjon med brukere i utsatte grupper. Løsningene som tilbys i dag, er informasjonsdeling og muligheter for å gjøre avtaler. Denne typen samhandling kan ikke beskrives uavhengig av en offline dimensjon (Antonio, José, & Chaime, 2018, a;

Baker, Warburton, Hodgkin & Pascal, 2014). Dagens teknologiløsninger kan imidlertid ikke tilby brukere som ønsker og har behov for det, mer synkron kommunikasjon. Det er derfor behov for å vurdere teknologiløsninger som muliggjør ansattes bruk av ansikt til ansikt-samhandling med brukere som har behov for dette. Disse løsningene må være brukervennlige og fleksible slik at de oppleves som gode og dermed kan anvendes av flere.

Standardisering av arbeidspraksiser

Undersøkelsen viser at teknologiløsningene i NAV har ført til en standardisering av arbeidspraksisene ved at saksbehandling foregår ved å følge forhåndsdefinerte systematiske trinn i informasjonssystemene (Andreassen, 2018; Hansen et al., 2018; Røhnebæk, 2013). Opprettholdelse og vektlegging av standardisert praksis vil medføre risiko for at ansatte ikke opparbeider seg tilstrekkelig forståelse av gjeldende lovverk, og dette vil gjøre det vanskelig for dem å anvende lovverket riktig i enkeltsaker. Funnene viser også at digitalisering og standardisering ikke nødvendigvis innebærer større kontroll over de ansattes integritet og fleksibilitet.

Løsninger tilpasset brukergrupper

Informantene mener dagens digitale løsninger deler brukerne inn i to grupper. En gruppe omfatter brukere som er avhengige av digitale tjenester fra NAV ut fra sine behov for eksempelvis trygdeytelser eller arbeidssøking. Den andre gruppen omfatter brukere med mer sammensatte sosiale problemer som ikke passer helt med den algoritmisk definerte systemløsningen i NAV. En forutsetning for at NAVs ansatte skal klare å utføre sine daglige arbeidsoppgaver, er at de digitale løsningene er tilpasset brukergruppene, og at de ansatte kan anvende disse løsningene.

Kvalitet i saksbehandling

Flere informanter oppgir at de opplever at digital saksbehandling bidrar til kvalitetskontroll. Utforming av ulike systemer veileder de ansatte gjennom en rekke viktige trinn for å sikre adekvat og rettsriktig saksbehandling og vurdere viktige perspektiver i behandlingen av hver sak. Samtidig kan slik standardisering utfordre individuell og rettsriktig saksbehandling. Med

tilgang til systemer kan også kollegaer, ledere og eksterne revisjonsbyråer være referansegrupper i kvalitetsarbeidet for å bidra til økt kompetanse når det gjelder faktorer som ansvarlighet. Mange informanter er betenkt over alle tjenestene som blir standardisert. Informantene oppgir at de ønsker å gi den enkelte arbeidssøker individuell oppfølging og veiledning, men at dette noen ganger er vanskelig fordi systemløsningene er standardisert og ikke gir rom for det som er annerledes. Både ansattes og brukernes tilbakemeldinger er avgjørende for å definere rammeverket for de digitale løsningene.

Adekvat opplæring for å mestre komplekse arbeidspraksiser

Kompleksitetsproblemer er ifølge Ryan og Garrett (2018) en årsak til bruk av mye tid på krevende systemoppgaver som tar bort oppmerksomheten man ønsker å ha på brukerne. Flertallet av informanter i NAV opplyste at de bruker mer enn halvparten av arbeidstiden sin på digital dokumentasjon, registrering av ny informasjon, utfylling av skjemaer og rapportering av møter. Nesten alle informantene ønsker en samkjøring av de forskjellige datasystemene i NAV til et felles brukervennlig system for datasøk og registrering. Dette vil forenkle ansattes digitale arbeidspraksiser knyttet til dokumentasjon og bidra til å unngå uendelig duplisering av informasjon. Undersøkelse av liknende arbeidspraksiser viser at resultatet også kan gi informasjon av høy kvalitet og bedre service (Fitch, 2019; Berzin & Coulton, 2017).

Funn i datamaterialet antyder at det er nødvendig med mer opplæring i bruk av teknologi og diskusjon om nye etiske vurderinger av digitale arbeidspraksiser. Flertallet av informantene opplyste at de mente tidligere teknologiopplæring i NAV ikke var interaktiv og nyttig nok til å hjelpe dem til å forstå de ulike løsningenes funksjonaliteter og muligheter. Undersøkelser i sosialt arbeid påpeker at ny opplæring må fokusere både på måter å takle spesifikke systemoppgaver på, dataregistrering, og også ta opp utfordringer og muligheter ved bruk av teknologi (Antonio, Raquel & Victoria, 2018, b; Goldkind et al., 2016). Informantene forventer at de ulike digitale løsningene forbedres og oppdateres slik at de kan brukes overfor ulike brukergrupper, blant annet slik at dette tilbys som mer personlige samtaler gjennom tekstbaserte meldinger.

Økt bevissthet ved bruk av digitale løsninger

Mer bruk av digitale løsninger i velferdstjenestene fører til behov for økt bevissthet relatert til innsamling, deling og administrering av brukernes personopplysninger. Andre undersøkelser viser til at dette må skje på en etisk forsvarlig måte (Goldkind mfl., 2018; Fitch, 2019). Funnene viser at ansatte kan hjelpe brukerne til å forstå på hvilken måte deres data kan brukes på, og hva som inngår i personvernerklæring, vilkår og betingelser.

AVSLUTNING

Denne undersøkelsen har identifisert ulike fordeler og ulemper ved bruk av noen digitale løsninger blant ansatte i NAV. Undersøkelsen viser at ansatte i NAV opplever at de nye teknologiske løsningene bidrar til å forenkle måten de nå jobber på, de nye arbeidspraksisene og at dette gir en bedre oversikt over saksgangen. Det er fortsatt behov for mer kunnskap og kompetanse for å fremme forståelsen av nye arbeidspraksiser ved bruk av teknologi. Teknologiløsningene gir mulighet for aktiv deltakelse for brukere av tjenestene som har relevante ressurser og kompetanse i bruk av teknologi, men at det også er utfordringer knyttet til kommunikasjon med brukerne som må forbedres. For å oppnå ytterligere kunnskap og kompetanse kan NAV på systemnivå etterspørre ansattes tilbakemeldinger om teknologiløsningene reduserer eller forbedrer arbeidspraksisenes kvalitet på tjenestene. Undersøkelsen representerer kun et lite antall ansatte, og det er derfor behov for ytterligere studier med større antall respondenter for å få et mer nøyaktig helhetsbilde. I tillegg til å vurdere egenskapene ved innovasjon vil det være interessant å studere andre påvirkningsfaktorer som kommunikasjonskanaler, organisasjonskontekst og brukersentrerte prosesser. Denne undersøkelsen viser at det er behov for ytterligere evaluering av endringsprosesser knyttet til innføring av digitale løsninger.

REFERANSER

- Andersen, S. T. (2018). Bruk av sosiale medier åpner for handlingsrom ved barnevernfaglig arbeid. I W. Schönfelder, S. T. Andersen & A. A. Kane (Red.), *Handlingsrom i Barnevernet: Muligheter og begrensninger for profesjonsutøveren* (65–83). Bergen: Fagbokforlaget
- Andersen, S.T., og Jansen, A.J.(2011). Innovation in ICT-Based Health Care Provision. *International Journal of Healthcare Information Systems and Informatics* 2011; Volum 6 (2). s 14–27. <http://dx.doi.org/10.4018/jhisi.2011040102>
- Andreassen, T. A. (2018). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 1–12. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423548>
- Antonio, E. M., José, M. J.-P., & Chaime, M. S. (2018, a). e-Social work in practice: a case study. *European Journal of Social Work*, 21(6), 930–941. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423552>
- Antonio, L. P., Raquel, P. G. & Victoria, A.-T. M. M. (2018, b). e-Social work: building a new field of specialization in social work? *European Journal of Social Work*, 21(6), 804–823. <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1399256>
- Baker, S., Warburton, J., Hodgkin, S. & Pascal, J. (2014). Reimagining the Relationship between Social Work and Information Communication Technology in the Network Society. *Australian Social Work*, 67(4), 467–478.
- Berzin, S. C., & Coulton, C. J. (2017). Harness technology for social good. In R. Fong, E. J. Lubben & R. P. Barth (Eds.), *Grand challenges for social work and society*. New York: Oxford University Press.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th edn). Los Angeles, CA: SAGE.
- Dearing, J. W. (2009). Applying diffusion of innovation theory to intervention development. *Research on Social Work Practice*, 19(5), 503–518. <https://doi.org/10.1177%2F1049731509335569>
- Dingfelder, H. E., & Mandell, D. S. (2011). Bridging the research-to-practice gap in autism intervention: An application of diffusion of innovation theory. *Journal of autism and developmental disorders*, 41(5), 597–609.

- Fitch, D. (2019). Using data to improve client services. In L. Goldkind, L. Wolf & P. P. Freddolino (Eds.), *Digital social work: Tools for practice with individuals, organizations, and communities*. USA: Oxford University Press.
- Goldkind, L., Wolf, L., & Freddolino, P. P. (2018). *Digital social work: Tools for practice with individuals, organizations, and communities*. UK: Oxford University Press.
- Goldkind, L., Wolf, L., & Jones, J. (2016). Late adapters? How social workers acquire knowledge and skills about technology tools. *Journal of Technology in Human Services*, 34(4), 338–358. <https://doi.org/10.1080/15228835.2016.1250027>
- Greenhalgh, T. , G. Robert , F. Macfarlane , P. Bate og O. Kyriakidou . 2004. Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations *MilbankQuarterly* 82(4): 581–629. <https://doi.org/10.1111/j.0887-378X.2004.00325.x>
- Halvorsen, C. J. (2017). Bridging social innovation and social work: Balancing science, values, and speed. *Research on Social Work Practice*, 27(2), 129–130. <https://doi.org/10.1177%2F1049731516658353>
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67–90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Hill, A., & Shaw, I. (2011). *Social work & ICT*. London: SAGE Publications Ltd.
- Knudsen, H.K & Roman, P.M. (2015) . Innovation Attributes and Adoption Decisions: Perspectives from Leaders of a National Sample of Addiction Treatment Organizations. *Journal of Substance Abuse Treatment*, 49: 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.jsat.2014.08.003>
- Lavié, A. H., & Fernandez, A. I. L. (2018). New social intervention technologies as a challenge in social work: IFSW Europe perspective. *European Journal of Social Work*, 21(6), 824–835. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423553>
- Olsson, T., Samuelsson, U., & Viscovi, D. (2019). At risk of exclusion? Degrees of ICT access and literacy among senior citizens. *Information, Communication & Society*, 22(1), 55–72.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Røhnbæk, M. (2013). Standardized flexibility: The choreography of ICT in standardization of service work. *Culture Unbound*, 4(4), 679–698. <https://doi.org/10.3384/cu.2000.1525.124679>

- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(04), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røysum, A. (2017). 'How' we do social work, not 'what' we do. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 141–154. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2017.1284150>
- Ryan, D., & Garrett, P. M. (2018). Social work 'logged on': Contemporary dilemmas in an evolving 'techno-habitat'. *European Journal of Social Work*, 21(1), 32–44. <https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1278520>
- Schumpeter, J.A. (1934) . *Teorien om økonomisk utvikling: En undersøkelse av overskudd, kapital, kreditt, renter og konjunktursyklusen*. Vol. 55. London: Transaksjonsutgivere
- Stewart, D. W., & Shamdasani, P. N. (2014). *Focus groups: Theory and practice* (Vol. 20). London: Sage publications.
- Thagaard, T. (2013). Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode, 4 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Traube, D. E., Begun, S., Okpych, N., & Choy-Brown, M. (2016). Catalyzing Innovation in Social Work Practice. *Research on Social Work Practice*, 27(2), 134–138. <https://doi.org/10.1177%2F1049731516659140>
- Zhu, H., & Andersen, S. T. (2018). User-driven innovation and technology-use in public health and social care: A systematic review of existing evidence. *Journal of Innovation Management*, 6(2).s 138–169. http://dx.doi.org/10.24840/2183-0606_006.002_0008