

Anni Saberniak

Digitalisering i Husbanken

En kvalitativ studie av brukerforståelser og brukererfaringer

Masteroppgave i Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS)
Trondheim, juni 2018

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for tverrfaglige kulturstudier

Sammendrag

Modernisering av offentlig sektor har vist seg å være en nødvendighet for å opprettholde den velferdsstaten vi har i dag. Nåværende regjering har derfor en ambisjon om «fornyning, forenkling og forbedring» av statlige etater og dette innebærer blant annet digitalisering av tjenester. I denne oppgaven undersøker jeg digitaliseringsprosesser i en offentlig etat: Husbanken. Jeg har spesielt fokusert på digitalisering av bostøttetjenesten. Oppgavens problemstilling er:

Hvordan defineres og karakteriseres brukeren i offentlig sektors digitaliseringsarbeid, og hva er brukernes erfaringer med digitaliserte tjenester i Husbanken, med spesielt fokus på bostøtte?

For å besvare denne problemstillingen har jeg analysert noen relevante dokumenter, og gjennomført dybdeintervju av et utvalg ansatte i Husbanken. Disse ble foretatt under en hospiteringsperiode i Husbanken Midt-Norge høsten 2017.

Dokumentanalysen viste at brukeren ble omtalt som «vanskeligstilt på boligmarkedet». Disse har jeg kalt sluttbrukere. Brukerbegrepet favnet derimot bredere i *Digitaliseringsrundskrivet* hvor det er snakk om digitalisering i offentlig sektor. Derfor har jeg lagd to brukerkonstruksjoner: Husbankens ansatte som *interne brukere*, og kommuner og sluttbrukere som *eksterne brukere*. De offentlige dokumentene er opptatt av å plassere brukeren i sentrum, og understreker viktigheten av at det lages gode, enkle verktøy for dem. Hva dette innebærer, er lite konkretisert.

I intervjuene kom det frem at selv om digitalisering av bostøtte fungerer for noen sluttbrukere, byr det også på en rekke utfordringer, spesielt i overgangsfasen mellom papirbaserte og digitale løsninger. På landsbasis har mindre enn halvparten av sluttbrukerne tatt i bruk de digitale søknadsskjemaene, noe som også indikerer utfordringer med innføringen av denne tjenesten. Informantene forteller om merarbeid for seg selv og kommunene og frustrerte sluttbrukere som har vanskeligheter for å tilpasse seg på grunn av manglende ressurser og kompetanse. Likevel finnes det blant de interne brukerne, optimisme om at ambisjonene bak digitalisering av tjenester vil realiseres med tiden. Mine funn tyder imidlertid på at det å trekke de interne brukerne med i utviklingen av de digitaliserte tjenestene, god og omfattende opplæring av sluttbrukerne og mulighetene til å bruke flere teknologiske plattformer for å bruke av tjenestene, er nødvendige tiltak for at digitaliseringsprosessen skal lykkes.

Abstract

To maintain the welfare state, it has been shown necessary to modernize the public government. Therefore today's government has an ambition to "renew, simplify and improve" government organizations. This involves digitalizing public services. In this thesis, I will investigate digitalization processes in the public organization: Husbanken. I have especially focused on the digitalization of the service: living support. This thesis aims to answer:

How are users defined and characterized in public sector's digitalization work, and what are the user's experiences with digitalized services in Husbanken, especially considering living support?

To answer this, I will analyze some relevant documents, and perform interviews with employees at Husbanken. All interviews were done during a stay at Husbanken Midt-Norge in the fall of 2017.

The document analysis has shown that the users are defined as disadvantaged in the housing market. In one of the documents, *Digitaliseringsrundskrivnet*, users are defined more broadly. This is because this document focuses on digitalization and not social housing policy. I have thereby constructed two sets of users: employees at Husbanken are known as *internal* users, and municipalities and the disadvantaged are known as *external* users. All the documents are focused on placing users at the center, as well as emphasizing the importance of creating good, simple tools for them to use. What this really means, is hardly specified.

The interviews showed that even though digitalizing the application for living support has worked for some users, it has also provided a lot of challenges, especially in the period of transition from paper to digital. Overall, less than half of the disadvantaged applying for living support, use the digital application form. This might indicate some challenges when introducing this to the public. The interviewees tell of extra work in the bureaucracy. They also tell of frustration amongst applicants, due to difficulties adapting due to lack of resources and knowledge. Still there are internal users that stay optimistic about ambitions being realized in time. What I found is that including users in designing the application, proper and thorough training for users, and the possibility to use different kinds of technology when using the digital application, is necessary to make the digitalization process succeed.

Forord

Etter tre år med bachelorstudier og 16 år i utdanningssystemet, trengte jeg en studiepause. Jeg var rett og slett lei. Store forelesningssaler uten kontakt hverken med professorer eller medelever, var umotiverende. Den såkalte studiepausen, ble et årsstudium i psykologi ved NTNU. Det viktigste var å flytte til Trondheim for å bo i Norges beste studentby. Noe som egentlig var ment som et friår, ble plutselig fire år og en master. Etter et par år i byen skjønte jeg nemlig at jeg ville bli, og at det kunne vært lurt å hoppe på utdanningsløpet igjen. Ved en ren tilfeldighet ble jeg tipset om et lite institutt på Dragvoll. Med et håndtegnert kart i hånda, fant jeg frem til instituttet og rådgiverens kontor. Et lite bank på døra ble en hyggelig sofaprat. Etterpå var jeg overbevist om at dette var et institutt jeg ville trives ved. Påfølgende vår søkte jeg på masterprogrammet i Studier av kunnskap, teknologi og samfunn.

Da jeg begynte på masterstudiet, hadde jeg kun noen få interessepunkter å ta utgangspunkt i for masteroppgaven. Jeg var interessert i organisasjon, offentlig politikk og endring. At det skulle dukke opp en oppgave som huket av disse boksene, samtidig som det lot meg få et unikt innsyn i en reell organisasjon, hadde jeg ikke trodd. Med liten forhåndskunnskap om Husbanken, søkte jeg om å få skrive masteroppgave i samarbeid med dem. For denne muligheten, må jeg takke instituttet for satsning på arbeidslivsrettet master (ALMA) og Husbanken for å ha inngått samarbeid med instituttet. I tillegg vil jeg takke medstudent, Kristina Ruud, for samholdet gjennom hele ALMA-prosjektet.

Jeg vil også takke mine to veiledere fra instituttet, Nora Levold og Margrethe Aune, for gode diskusjoner, åpne idémyldringer og konstruktive tilbakemeldinger. Jeg har alltid gått optimistisk og målrettet fra veiledningsmøtene.

Takk til alle ved Husbanken Midt-Norge for at jeg ble tatt så godt imot under hospiteringen. Spesielt vil jeg takke veilederen min i Husbanken, Gry Kongsli for tett oppfølging og ivaretagelse. En stor takk også til informantene som tok seg tid til å dele erfaringer og tanker. Dere har alle gjort dette til en unik og givende opplevelse.

Til slutt vil jeg takke familie og venner for støtte og motiverende ord gjennom studiene.

Anni Saberniak

Trondheim, juni 2018

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	iii
Forord	v
Kapittel 1 – Husbanken i endring	1
Innledning	1
Om Husbanken	2
<i>Samfunnsoppdrag, virkemidler og organisering</i>	<i>2</i>
<i>Husbankens rolle gjennom tidene</i>	<i>4</i>
Avgrensning og struktur	6
Begrepsavklaring	6
Teoretisk perspektiv	8
Metode og fremgangsmåte	9
<i>Hospitering</i>	<i>9</i>
<i>Dokumentstudier</i>	<i>10</i>
<i>Utvalget</i>	<i>10</i>
<i>Metode for utvelgning</i>	<i>11</i>
<i>Intervjuene</i>	<i>12</i>
<i>Pålitelighet og gyldighet</i>	<i>13</i>
Kapittel 2 – Brukernes rolle og medvirkning på papiret	15
Digitaliseringsrundskrivet	15
Bolig for velferd	17
Husbankens nettsider	20
Flere brukerkonstruksjoner	22
Kapittel 3 – Ulike brukeres erfaringer med digitalisering i Husbanken	25
Brukeren	25
Problemer og utfordringer	26
<i>Sårbar sluttbruker</i>	<i>27</i>
<i>Digipost</i>	<i>28</i>
<i>Utforming</i>	<i>31</i>
Positive opplevelser	33
Brukermedvirkning	34
Holdninger til digitalisering, endring og framtidssutsikter	35
Domestisering av Husbankens digitale verktøy	36
<i>Den kognitive dimensjonen</i>	<i>37</i>
<i>Den praktiske dimensjonen</i>	<i>37</i>
<i>Den symbolske dimensjonen</i>	<i>38</i>
Kapittel 4 – Konklusjon	39
Litteratur	43

Kapittel 1 – Husbanken i endring

Innledning

Modernisering av offentlig sektor har lenge blitt sett på som en nødvendighet for å opprettholde den velferdsstaten vi har i dag. Staten må være mer effektiv dersom tjenester og midler skal strekke til når pensjonister blir en større prosentandel av befolkningen. Allerede under Bondevik-regjeringen fra 2001 til 2005, ble modernisering og digitalisering satt på agendaen. Daværende moderniseringsminister, Morten Andreas Meyer (H), fremmet en plan for modernisering av offentlig sektor (Hoff, 2008).

Norges avanserte teknologibruk skal gi borgere og næringsliv en enklere hverdag og gi viktige bidrag til å trygge velferden for nye generasjoner. Digitaliseringen skal understøtte utviklingen av en offentlig sektor som leverer tjenester av høy kvalitet – tilpasset individet. Borgernes og næringslivets behov skal stå i sentrum for utviklingen av det digitale Norge. (Meyer, 2005)

Her vektlegger han både brukerorientering, enklere prosesser, høy kvalitet og digitalisering som verktøy. Hva han den gang sa, kan sies å være forløper til regjeringens ambisjoner.

Høyre har lenge hatt modernisering i form av digitalisering, effektivisering og slanking av byråkratiet, på agendaen. I 2008 var både Høyre og Fremskrittspartiet frempå med å skrive omfattende notater om at norsk, offentlig sektor trengte fornyelse. Disse ambisjonene ble raskt iverksatt da de to partiene kom til makten i 2013. Like etter regjeringsskiftet, lanserte Monica Mæland, daværende næringsminister, begrepene *fornye, forenkle og forbedre* under DIFIs (Direktorat for forvaltning og IKT) anskaffelseskonferanse (Mæland, 2013). Jan Tore Sanner, daværende kommunal- og moderniseringsminister, tok i 2014 opp tråden under en tale på Digitaliseringskonferansen. Han presiserte: «**Fornye** handler om å jobbe smartere, samhandle bedre og ta i bruk mulighetene teknologien gir oss» (Sanner, 2014). Videre snakket han om hvordan ny teknologi kunne bidra til økt effektivisering og kvalitet (Sanner, 2014). Senere ble digitalisering nevnt som verktøy for å oppnå disse ambisjonene: «... *de digitale løsningene (...) bidrar til raskere, og gjerne også mer korrekt, saksbehandling*» (Regjeringen, 2014a). I en artikkel på regjeringens nettside står det at digitalisering «*kan bidra til å forenkle kontakten mellom virksomheter og innbyggere*» (Regjeringen, 2014a). Alle disse utsagnene forteller om modernisering og effektivisering, og peker spesielt på digitalisering som verktøy. Siden lanseringen av begrepene *fornyning, forenkling og forbedring* har de blitt en slags mantra i modernisering av offentlig sektor. Hva innebærer disse ambisjonene i praksis?

Som vist presenteres det spesielt to gevinster med digitalisering. For det første hevdes det at arbeidet blir mer effektivt og av høyere kvalitet. For det andre kan digitaliseringen bedre kommunikasjonen mellom de offentlige virksomhetene og befolkningen. Slik kan oppfølging, saksbehandling og kundekontakt bli enklere og bedre for både innbyggere og saksbehandlere. Ambisjonen er å skape en effektiv prosess som raskere og enklere kan tilby et godt tilbud og god behandling til innbyggerne.

Denne oppgaven handler om teknologisk utvikling i en offentlig etat, nærmere bestemt Husbanken. Jeg skal undersøke digitaliseringsprosjekter i Husbanken med et spesielt fokus på brukeren. Jeg definerer tre ulike brukere som deler seg i to grupperinger; *de interne brukerne* er Husbankens ansatte, og *de eksterne brukerne* er kommunene og innbyggerne. Med dette som utgangspunkt ønsker jeg å få svar på følgende spørsmål:

Hvordan defineres og karakteriseres brukeren i offentlig sektors digitaliseringsarbeid, og hva er brukernes erfaringer med digitaliserte tjenester i Husbanken, med spesielt fokus på bostøtte?

Før jeg undersøker denne problemstillingen, vil jeg først se nærmere på Husbankens virke og mandat, slik at vi bedre kan forstå etatens drift. I tillegg vil jeg presentere organisering og styringslinje.

Om Husbanken

Samfunnsoppdrag, virkemidler og organisering

Husbanken er statens organ for iverksettelse og implementering av sosial boligpolitikk (Husbanken, udatert). Å sette dette ut i livet innebærer ordninger for økonomisk støtte og lån til innbyggere som trenger det: «Gjennom virkemidler som bostøtte, lån, tilskudd, kompetansebygging og kunnskapsutvikling støtter vi kommunene faglig og økonomisk i deres arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet» (Husbanken, udatert). I tillegg tilbys lån- og tilskuddsordninger til utbyggere som bygger innenfor visse miljøstandarder og tilbyr utleieboliger til mennesker som ellers har vanskeligheter for å få en stabil bosituasjon. Det hele bygger opp om Husbankens overordnede samfunnsoppdrag om «å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg og bli boende i en egnet bolig» (Regjeringen, udatert).

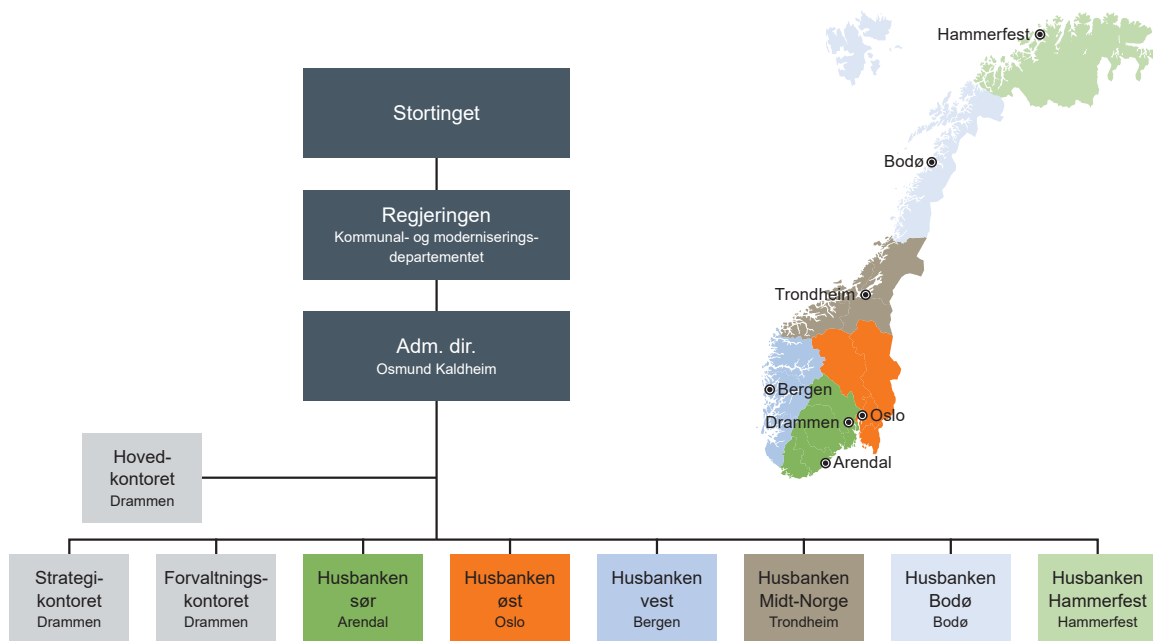
Instrukser fra regjering og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kommer årlig i form av *Tildelingsbrevet*. I dette brevet står Husbankens mandat, virkemidler, målsettinger og budsjett spesifisert etter regjeringens ønsker. Dette danner Husbankens oppdrag og rammeverket for det kommende året. I 2018 inneholdt brevet to hovedmål, hvorav det første var: «Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig», i likhet med oppdraget nevnt over (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Det

andre hovedmålet handler om kvalitetssikring av boliger, og innebærer blant annet tilpassing av boliger for eldre og funksjonshemmede (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Her bidrar Husbanken med økonomiske lån og tilskudd til boligoppgradering og -tilpasning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). I tillegg til disse to hovedmålene, omhandler brevets fjerde kapittel «*Andre forutsetninger og krav*», hvor effektivisering, økt produksjon og digitalisering trekkes frem (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Husbanken har altså ulike virkemidler for å oppfylle sitt mandat. Vi skal her se nærmere på bostøtte. Bostøtte er en støtteordning som utbetales til vanskeligstilte som har problemer med å dekke bostøtte, enten det er lån eller leie (Husbanken, 2018a). Støtten utbetales månedlig og varierer utfra inntekt og bokostnader (Husbanken, 2018a). For å illustrere omfanget av denne tjenesten, kan vi se på siste tilgjengelige, statistiske rapport om utbetalt bostøtte. Rapporten om utbetalinger i februar 2018, konstaterer at over 94 000 husstander mottok bostøtte på til sammen 237 millioner kroner (Husbanken, 2018c). Altså er det snakk om store summer. Tidligere ble støtten beregnet utfra en to år gammel ligning (Husbanken, 2016). Med nytt regelverk i 2017, beregnes bostøtten nå utfra oppdatert inntektsinformasjon fra de siste månedene (Husbanken, 2016). Regelendringen er en effekt av at digital informasjon deles mellom offentlige instanser. Målet er at bostøtten blir riktig beregnet. Dette vil redusere feilberegninger og senere korreksjoner, i form av tilbakekrav og etterbetaling fra Husbanken. Kort om Husbankens andre virkemidler: Startlån er et lån for de som ikke får boliglån av kommersielle banker, grunnlån er for utbygging innenfor visse miljøkrav, og tilskudd er til alt fra kompetansebygging til oppgradering av bygg. Under ser vi hvordan Husbanken organiseres for å gjennomføre arbeidet sitt.

Som det illustreres i figuren på neste side, består Husbanken pr. april 2018, av seks regionale kontor¹.

¹ Husbanken har siden fått nytt organisasjonskart gyldig f.o.m. 22.mai 2018. Etersom det tidligere organisasjonskartet er hva jeg hele tiden har forholdt meg til, og som har vært gyldig mens studien er foregått, er det utgåtte organisasjonskartet som trekkes frem i denne oppgaven.



Figur 1: Organisasjonskart over Husbanken (Husbanken, 2017c).

Regionskontorene eksisterer for å sikre en nærhet til innbyggerne og kommunene (Husbanken, 2017c). Likevel behandler disse kontorene saker fra hele landet uavhengig av region. Hovedkontoret, strategikontoret og forvaltningskontoret er plassert i Drammen. Øverste leder i Husbanken er administrerende direktør, Osmund Kaldheim. Han svarer igjen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ministeren, og dermed regjeringen. Stortinget er det øverste styringsleddet Husbanken retter seg etter i sitt virke. For eksempel, er det Stortinget som lovfester kriterier for rett til bostøtte.

Husbankens rolle gjennom tidene

Selv om Husbanken i dag fungerer som en tjenesteyter i en velferdsstat, har etaten tidligere hatt en annen rolle. Husbanken ble opprinnelig opprettet for å bistå i oppbyggingsarbeidet av Norge etter 2.verdenskrig (Husbanken, 2017a). Etaten ble stiftet i 1946 og var statens middel for å regulere og stimulere boligmarkedet, noe som inkluderer å sørge for tilstrekkelig utbygging av nye boliger (Husbanken, 2017a). Da etaten ble opprettet var gjenreising en prioritet, og da Norge opplevde en topp i boligbygging på 1970-tallet var omtrent 70 prosent av nybyggene finansiert av lån gjennom Husbanken (Husbanken, 2017a). Etter dereguleringen av boligmarkedet på 1980-tallet ble Husbankens rolle endret (Husbanken, 2017a). På starten av 1990-tallet var det nedgangstid i private banker, og Husbanken måtte igjen tre frem for å sørge for tilstrekkelig boligbygging (Husbanken, 2017a). Med endrede tider, regjeringer og behov i samfunnet, beveget Husbanken seg videre.

I dag fungerer de private bankene godt på det ordinære boligmarkedet, og Husbanken trenger derfor ikke subsidiere og bistå i samme grad som tidligere. Husbanken har gått fra å være en boligbank og drive med boligforsyning, til å bli en velferdsetat (Husbanken, 2017a). Tjenester som bostøtte og startlån er begrenset til de langvarig vanskeligstilte (Husbanken, 2017a). Mens det tidligere ble gitt lån til Kari Nordmann da hun bygget hus innenfor Husbankens kriterier, er det nå flyktninger, innvandrere, minstepensjonister og unge med barn som i større grad representerer Husbankens søkere.

De siste årene har digitalisering blitt en storsatsning i Husbanken. Etaten har markert seg i offentlig sektor for å være i fronten når det kommer til teknologiutvikling og -bruk (Direktorat for forvaltning og IKT, 2014). Først i 2014 ble digitalisering, effektivisering og prosessforenkling satt på agendaen i et tildelingsbrev til Husbanken. I brevet refereres det til *Stortingsmelding 23* «Digital Agenda- IKT for veksts og nyskaping» og *Digitaliseringsrundskrivnet*, begge fra 2013 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Siden da har spesifikasjoner rundt digitalisering, effektivisering, forenkling og økt kvalitet, vært faste punkter i *Tildelingsbrevet* til Husbanken. Husbanken har innrettet seg etter *Tildelingsbrevets* beskrivelse av mandat og virke. Derfor lanserte etaten i 2014 en e-søknad for bostøtte (Regjeringen, 2014b). Til da hadde de fleste søknadsprosesser i Husbanken foregått på papir.

eSøknad bostøtte forenkler, forbedrer og fornyer statens tjenester for den enkelte. Nå kan søkere hvor som helst og når som helst logge seg inn via IDporten. eSøknad bostøtte henter inn opplysninger fra ulike registre og foretar også en forhåndsvurdering av mulig bostøttebeløp. (Regjeringen, 2014b)

Det konstateres at digitaliseringen skjer som et ledd i fornying-, forenkling- og forbedringspolitikken. Søkerne får gevinster i form av enkel tilgang og estimering av støttebeløp. Statens gevinster skjer gjennom effektive måter å innhente nødvendige data til å behandle søknaden. Sammen blir tjenesten av høyere kvalitet for både søkere og staten.

Siden dette første digitaliseringsprosjektet, har flere låne- og tilskuddsordninger gjennomgått samme endring. Startlån kan søkes elektronisk, og fra og med 3.mai 2018 ble det også mulig å søke grunnlån elektronisk (Husbanken, 2018d). Også andre aspekter digitaliseres. To eksempler er StartSkudd og Veiviseren.no. Begge er verktøy for kommunene i deres boligpolitiske arbeid. Digipost er et siste eksempel jeg ønsker å trekke frem. I 2011 lanserte Posten denne digitale tjenesten for postmottak, og tre år senere ble den innført som statens måte å sende offentlig post (Meld. St. 31 (2015-2016), 2016). I april 2015 ble dette også praksis i Husbanken (Husbanken, 2015). På ulike måter, med ulike funksjoner og ulike brukergrupper, bringes nye digitale verktøy og tjenester på banen. Det hele er en pågående prosess.

Avgrensning og struktur

Som vi har sett finnes det mange eksempler på digitaliseringstiltak i Husbanken. Eksemplene som ble trukket frem, har skjedd etter at Solberg-regjeringen satte digitalisering på agendaen. Denne oppgaven vil undersøke digitalisering av bostøtte og brukeropplevelsene vedrørende prosess og sluttprodukt. Bostøtte er den av Husbankens tjenester som har vært digitalisert lengst, og trolig har størst erfaringsgrunnlag. Derfor valgte jeg denne tjenesten som utgangspunkt for oppgaven. I dag er brukerundersøkelser og -involvering en viktig del av produktutvikling. Hvordan blir dette ivaretatt? Studiens hovedfokus er brukerne, forstått både som ansatte i Husbanken, kommunene og sluttbrukere. I forbindelse med begrepene fornying, forenkling og forbedring er brukernes gevinster beskrevet som tilgjengelighet, enkle prosesser og bedre kommunikasjon med statlig virksomhet. Helt konkret ønsker jeg å finne ut hva brukerne opplever at har fungert, og hva som ikke har fungert. I tillegg ønsker jeg å finne ut hvorvidt de ansattes egen kompetanse og tilbakemeldinger fra sluttbrukere, har blitt brukt til medvirkning og videreutvikling av digitaliseringsprosesser og -produkter. Til slutt vil jeg se nærmere på hvilke tanker Husbankens ansatte har om økende digitalisering og Husbankens vei videre i lys av dette.

Oppgaven er strukturert på følgende måte: Introduksjonskapittelet har så langt presentert problemstillingen og tatt for seg Husbanken som organisasjon. Videre i dette kapitlet, skal jeg se nærmere på definisjonen av digitalisering, før jeg presenterer det teoretiske rammeverket for oppgaven. Kapittelet avsluttes med et delkapittel om metode og framgangsmåte. I kapittel 2 analyserer jeg utvalgte dokumenter, som omhandler digitalisering og Husbankens drift. Her skal jeg undersøke hvilken delaktighet og rolle brukeren tilskrives i Husbankens prosess- og tjenesteutvikling. I kapittel 3 analyserer jeg brukernes erfaringer tilknyttet digitalisering av bostøtte. Både informantenes egne erfaringer og deres opplevelse av bostøttesøkerne erfaringer, blir inkludert. Fordi bostøttesøkere, altså sluttbrukere, er en sårbar gruppe beskyttet av konfidensialitet, er intervjumaterialet basert på ansatte i Husbankens. Ved å intervju akkurat denne gruppen, skal jeg å finne ut hvilke opplevelser *de* har av sluttbrukernes og kommunenes erfaringer med digitalisering av bostøttesøknaden. Oppgaven avsluttes med et konklusjonskapittel som trekker frem studiens viktigste funn.

Begrepsavklaring

Som vist innledningsvis, handler regjeringens satsning på digitalisering om fornying, forenkling og forbedring. Hva betyr og innebærer dette? Under skal vi se hvordan noen relevante dokumenter definerer begrepet digitalisering.

Først kan vi se på stortingsmeldingen *Digital Agenda* som kom i 2016. Stortingsmeldingen er et overordnet dokument som gjelder samtlige departementer. Departementene har så videre fortolket stortingsmeldingens budskap og spesifisert tiltak og mål videre til sine tilhørende etater og

direktorater. Til tross for å være et av de de mer sentrale dokumentene om digitalisering i offentlig sektor, mangler stortingsmeldingen en konkret definisjon av digitalisering (Meld. St. 27 (2015-2016), 2016). «Regjeringen vil legge til rette for at næringslivet og samfunnet for øvrig skal utnytte mulighetene som digitaliseringen gir» (Meld. St. 27 (2015-2016), 2016, s. 12). Som vi ser i dette eksempelet, omtales begrepet uten å avklares.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i et brev til kommunene konkretisert tiltak for digitalisering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). I brevet står følgende: «*Digitalisering skaper helt nye måter å levere offentlige tjenester på, og er en viktig drivkraft for forenkling og forbedring av offentlig sektor*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Utdraget forklarer hensikten med digitalisering i henhold til regjeringens slagord om fornying, forenkling og forbedring. Videre står det: «*Det er behov for en raskere digitalisering av offentlig sektor og et løft i kommunesektoren. Derfor må stat og kommune samarbeide mer og bedre for å tilby innbyggere og næringsliv gode, brukervennlige og helhetlige digitale tjenester*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Heller ikke dette er en definisjon på digitalisering. I stedet poengteres det at digitalisering i kommunesektoren krever et tett samspill mellom kommune og stat. Brevet fortsetter med konkrete tiltak og satsningsområder ved å vektlegge *Digital Agenda* og *Digitaliseringsrundskrivet*.

Ettersom jeg allerede har gjort rede for *Digital Agendas* manglende begrepsavklaring, kan vi studere hvordan *Digitaliseringsrundskrivet* definerer digitalisering:

Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 1)

Her trekkes klare linjer til regjeringens prinsipper om å fornye, forenkle og forbedre. Fokuset ser ut til å ligge på effektivisering gjennom gode, enkle, digitale løsninger. En konkret definisjon av digitalisering uteblir også i dette dokumentet.

Det kan virke merkelig at disse svært sentrale dokumentene ikke tilbyr noen klar definisjon. Kanskje er dette tegn på at «digitalisering» som begrep er forventet å være godt innarbeidet i dagens samfunn. Er en definisjon fullstendig overflødig? For denne studiens hensikt ser jeg det fortsatt nødvendig å ha en klar definisjon på digitalisering. Et statlig dokument som innfrir, er en artikkel av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Artikkelen er fra 2014. Det er det samme tidsrommet som den digitaliserte bostøttesøknaden i Husbanken ble lansert. Definisjonen lyder som følger: «*I utgangspunktet er digitalisering en samlebetegnelse for overgangen fra analoge, mekaniske og papirbaserte løsninger, prosesser og systemer, til elektroniske og digitale løsninger*» (Regjeringen, 2014a). Digitalisering er med andre ord selve prosessen *fra* papir

og analogt *til* det elektroniske og digitale. De foregående dokumentene, ble til etter denne artikkelen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det kan tenkes at denne definisjonen har blitt akseptert som en allmenn definisjon på digitalisering. Også i min studie vil denne definisjonen av digitalisering gjelde.

Teoretisk perspektiv

I studien av digitalisering i Husbanken, lar jeg meg inspirere av et teoretiske perspektiv fra teknologi og vitenskapsstudier (STS), nærmere bestemt domestisering (Lie & Sørensen, 1996).

Begrepet domestisering kommer opprinnelig fra å beskrive prosessen der mennesker gjorde dyr til en del av husholdningen. Dyrene ble temmet for å passe inn i menneskenes liv (Skjølvold, 2015). Det betyr likevel ikke at det var en enveisprosess der kun dyrene ble tilpasset (Skjølvold, 2015). Også menneskene endret seg. Overført til domestisering av teknologi, beskriver Skjølvold det slik: «Når vi tar i bruk teknologier, forandrer vi teknologiene, men teknologiene forandrer også betingelsene for våre liv» (2015, s. 160). Teknologi og teknologibrukere former med andre ord hverandre gjennom et samspill.

Roger Silvertone og Leslie Haddon utviklet domestiseringsbegrepet med utgangspunkt i en studie av medieteknologier (Silvertone & Haddon, 1996). De beskriver fire faser: Den første, *approprieringsfasen*, er når brukeren anskaffer teknologien. I neste steg, *objektifiseringsfasen*, får teknologien en fysisk plassering i husholdningen. Er det eksempelvis snakk om en kaffetrakter, blir den kanskje plassert på kjøkkenbenken. Potensielt blir også kaffefilter og kaffebønner plassert nærme trakteren. Den tredje fasen, *inkorporeringsfasen*, er når teknologien blir en del av hverdagslivet til brukeren. I denne fasen blir teknologien også tilskrevet en mening som gjør den til noe mer enn kun et objekt. Bruker vi igjen eksempelet med kaffetrakteren kan jeg fortelle at min kaffetrakter er mer enn et verktøy for å lage kaffe. For meg er kaffetrakteren en helt essensiell del av morgenrutinene. I tillegg har jeg spesifikke måter å bruke den. For min husvenn, som ikke liker kaffe, er kaffetrakteren en stor gjenstand som tar plass på kjøkkenbenken. Den siste av Silvertone og Haddons fire faser, er *konversjonsfasen*. Denne fasen handler om hvordan brukeren signaliserer ut til andre at han tar del i konsumering og innovasjon (Silvertone & Haddon, 1996).

Knut H. Sørensen har videreutviklet dette perspektivet og definerer tre dimensjoner som finner sted i domestiseringsprosessen: Praktiske, symbolske og kognitive (Lie & Sørensen, 1996). Den praktiske dimensjonen utgjør hvordan teknologien brukes, og hvilke praksiser og normer som dannes rundt den. Sørensen utførte en studie av mobiltelefonen og fant ut at det dannet seg normer om å være tilgjengelig. Årsaken var at mobiltelefonen gjorde det enklere å kontakte andre. Den symbolske dimensjon handler om meningsdannelse. Brukeren tilskriver teknologien en mening, samtidig som brukeren også kan tilskrive seg selv en ny identitet relatert til teknologien. Her kan vi igjen bruke

kaffetrakteren som eksempel. For meg er den en viktig del av frokosten. Samtidig anser jeg meg selv som en kaffedriker, mens min venn ikke er det. Da har vi også identifisert hverandre i forhold til kaffetrakteren. Skjølsvold (2015, s. 163) sier om dette: «...teknologibruk [er ikke] bare teknologibruk, det blir også et uttrykk for hvem du er og hvilke vurderinger du ha omkring hvordan et liv bør leves». Sørensens siste dimensjon, den kognitive, handler om læreprosessene vedrørende teknologien. Hvordan lærer brukeren om teknologiens funksjoner, og hvordan lærer brukere av hverandre? Når min venn skal forsøke å bruke kaffetrakten, blir jeg raskt bedt om å forklare mengdeforhold mellom kaffe og vann. Samtidig vet hun allerede hvor de ulike elementene skal fylles på, og hvilken knapp som setter i gang trakteprosessen. I dette tilfellet har en ikke-kaffedriker likevel visse basiskunnskaper om hvordan teknologien brukes.

Domestisering anvendt på digitaliseringen av bostøttesøknaden i Husbanken, forteller om en temming av de digitale verktøyene. Brukerne, altså saksbehandlere, kommuner og søkere, må lære seg å bruke den nye teknologien. Deres tolkninger og oppfatninger av e-søknaden kan bli definerende for teknologiens mulighetsrom og meningstilskrivelse. Potensielt vil brukerne også skape endringer i teknologien. Som nevnt er domestiseringsteorien en toveis prosess. E-søknaden kan også bli definerende for hvordan brukerne ser seg selv, eller opplever andre. Mens beherskelse av den nye teknologien kan gi følelse av mestring og kontroll, kan utfordringer gi følelse av lite kontroll og begrensede muligheter. I kapittel 3 ser jeg nærmere på domestiseringen av bostøttesøknaden. Da er det Sørensens versjon av domestisering som benyttes.

Metode og fremgangsmåte

Fra å sette det teoretiske rammeverket for studien, skal jeg her gjøre rede for metodikk som er brukt. Studien min tar for seg definisjon av brukeren, deres rolle og delaktighet i Husbankens digitaliseringsprosess. For å få innsikt i denne problematikken har jeg benyttet dokumentstudier og kvalitative intervju. Intervjuene utgjør hovedvekten av datamaterialet. Alle de seks intervjuene ble gjennomført i en hospiteringsperiode høsten 2017 ved Husbanken Midt-Norge i Trondheim. Hensikten med dokumentstudiene var å danne en grunnleggende forståelse av Husbankens funksjon og tjenester, samt studere hvordan ulike dokumenter definerer brukeren og brukermedvirkning.

Hospitering

Mitt første møte med Husbanken var en tre-ukers periode ved deres kontorer i Trondheim. I denne perioden fikk jeg og en medstudent et delt kontor til disposisjon. Vi deltok på morgenkaffe og lunsjpauser, fikk observere på ulike møter og holdt etter hvert møter selv. Vi hadde to mål med hospiteringen. For det første skulle vi samle data til studien. Datainnsamlingen foregikk gjennom dybdeintervju med ansatte på kontoret, deltagende observasjon og uformelle

samtaler. For det andre skulle vi arrangere et fagseminar på vegne av Husbanken. Disse to målene ga oss, hospitantene, to ulike roller. Som «masterstudentene», som de ansatte kalte oss, var vi «de fremmede» som kom utenfra for å observere. Som arrangementsplanleggere optrådte vi på vegne av Husbanken, nærmest som lærlinger eller nye kolleger (Thagaard, 2013).

Dokumentstudier

Selv om jeg fikk innsikt i Husbanken underveis i hospiteringen, brukte jeg også tilgjengelige dokumenter for å sette meg inn i Husbankens organisasjon og samfunnsoppdrag (Thagaard, 2013, s. 77). Jeg leste blant annet ulike offentlige dokumenter, nasjonale strategier, Husbankens egne nettsider, artikler om Husbanken og om digitalisering. Dokumentstudiene hadde to hensikter. Den første, helhetlig forståelse av Husbanken, er allerede nevnt. Den andre hensikten var å forstå status på digitalisering i Husbanken. Under selve oppholdet fikk jeg tilgang til enkelte interne dokumenter om digitalisering. Disse er ikke inkludert i neste kapittel på grunn av restriksjoner på offentlig deling av dokumentinnholdet. Likevel fungerte de godt som bakgrunnsmateriale for bedre forståelse av Husbanken. Dokumentene som er benyttet i kapittel 2 er hovedsakelig statlige dokumenter om Husbankens mandat og organisasjon. Dette inkluderer *Tildelingsbrevet* 2018 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, den nasjonale strategien *Bolig for velferd* og *Digitaliseringsrundskrivet*. Utover dette har jeg sett på Husbankens nettsider, og en artikkel av konsulentfirmaet Sopra Steria. Konsulentfirmaet gjennomførte digitaliseringen av bostøttesøknaden i 2014.

Spørsmålene som ble stilt i analysen av dokumentene var: Hvem er brukeren? Hvordan karakteriseres de, og hvor delaktige er de ment å være i digitaliseringsprosessen? Ved lesingen av dokumentene var mitt første steg å finne ordet «bruker», og identifisere synonymer. Dette kunne gi en liten antydning til hvor fremtredende brukeren sto i det aktuelle dokumentet. Deretter leste jeg hele dokumentet og identifiserte setninger og avsnitt om brukeren, enten direkte eller indirekte.

Utvalget

For å få innsikt i hvilke erfaringer som er gjort knyttet til digitalisering i Husbanken, intervjuet jeg seks av Husbankens ansatte ved avdelingen i Midt-Norge. Det er et lite utvalgt, men dekker samtidig en bred variasjon i stilling, oppgaver og erfaring. Dette er gjort med den hensikt å undersøke hvilke forskjeller som finnes internt i Husbanken, når det gjelder oppfatninger og erfaringer relatert til digitaliseringen, om det er deres egne eller kommunene og sluttbrukernes.

Av de intervjuede finnes det tre informanter med arbeidsoppgaver som krever nærhet til kunder og sluttbrukere, altså de eksterne brukerne. De tre informantene er saksbehandlere i en avdeling som behandler klager på

bostøttevedtak. Jeg har valgt å kalle de tre informantene S1, S2 og S3. Disse har alle en fartstid i Husbanken på over 20 år. Der kommunene behandler søknader om bostøtte og lån, er det deres avdelingen som håndterer klager på vedtak gjort av kommunene. Følgelig er det også denne avdelingen som kan mest om regelverk for å få innvilget bostøtte. Saksbehandlerne håndterer derfor også opplæring og informasjonsgivning til kommunene, slik at kommunenes saksbehandling blir mest mulig korrekt.

I intervjuene har disse tre saksbehandlerne ikke bare delt av egne erfaringer og opplevelser med digitalisering av søknadsskjemaer. De har også bidratt med historier fra eksterne brukeres opplevelse av digitaliseringen. Dette er gjenfortellinger, og dermed saksbehandlernes personlige oppfatninger av de eksterne brukernes opplevelser.

I tillegg til disse tre, har jeg intervjuet tre personer med spredning i arbeidsoppgaver. Jeg har valgt å kalle dem M1, M2 og V1. To av dem, M1 og M2, har vært medvirkende i utforming av diverse digitaliseringer i Husbanken. Dette kommer ved siden av deres daglige arbeid innenfor prosjekt- og behandlingsarbeid. Siste informant, V1, jobber med visjonsarbeid og har derfor gjort seg opp refleksjoner og ambisjoner rundt digitalisering. Jeg har vurdert alle i utvalget til å ha relevante erfaringer med digitalisering i Husbanken, og mener derfor at de på ulik måte kan belyse oppgavens problemstilling og tematikk. Informantene utgjør hva jeg har kalt de *interne* brukerne, mens kommunene og sluttbrukerne utgjør de *eksterne* brukerne. Med det utvalget som ligger til grunn for studien skal jeg studere både de interne og eksterne brukernes opplevelser med digitaliseringsprosjekter i Husbanken.

Metode for utvelging

Rekrutteringen av utvalget, har hovedsakelig foregått etter en metode Thagaard (2013) kaller *snøballmetoden*. Gjennom hospitering i Husbankens avdeling i Midt-Norge, fikk jeg kontakter og kjennskap til potensielle intervjuobjekter. Da jeg først hadde fått kontakt med noen, tipset de meg om andre aktuelle kandidater til studien. Slik rullet snøballen videre til studien hadde nok intervjudeltagere for oppgavens omfang og problemstilling (Thagaard, 2013).

Ulempen med snøballmetoden er faren for at utvalget utgjør en vennegjeng eller omgangskrets (Thagaard, 2013). Faktum er at det finnes en gruppering i denne studiens utvalg; saksbehandlerne. Slik jeg vurderte det var det nødvendig å ha flere representanter fra denne arbeidsgruppen. Årsaken er deres nærhet til sluttbrukerne. Dette gjør dem til nøkkelinformanter for oppgavens problemstilling (Thagaard, 2013). De andre informantene var nødvendige for å sikre varierte oppfatninger. Etter en innledende introduksjon av meg selv og studien i starten av hospiteringen, tok én informant selv kontakt. De to siste informantene tok jeg kontakt med etter nærmere forståelse av deres arbeidsoppgaver og potensielle relevans for studien.

Jeg vurderer datamaterialet som tilstrekkelig ut fra både tilgjengelighet, omfang av masteroppgaven og realistisk ressursbruk (Thagaard, 2013). Fordi jeg var ute etter et lite utvalg, som likevel kunne belyse problemstillingen på en god måte, var det nødvendig med et strategisk utvalg. Snøballmetoden pekte meg i riktig retning når det kom til å finne personer med rette kvalifikasjoner. Dette er prinsippet for et strategisk utvalg; at informantene velges ut fra sin relevans og evne til å kunne besvare problemstillingen (Thagaard, 2013). Likevel er ikke denne oppgavens utvalg utelukkende et strategisk utvalg. Informantene ble plukket ut fra en bestemt avdeling, på grunn av praktiske årsaker som lokalisasjon og ressurser. Dermed er utvalget også et tilgjengelighetsutvalg (Thagaard, 2013).

Intervjuene

Som tidligere nevnt er intervjuene kvalitative dybdeintervju. Intensjonen var å ha lengre intervjuer som foregikk mest mulig som en uformell samtale mellom meg og informanten. For å oppnå dette utformet jeg en intervjuguide med et semistrukturert mønster (Thagaard, 2013). Intervjuguiden inneholdt overordnede temaer, og underliggende spørsmål. Jeg introduserte tema for tema, lot informantene snakke mest mulig fritt. Konkrete spørsmål ble brukt der det var nødvendig for samtaleflyten eller informasjonsinnhenting. Intervjuguiden fungerte som hjelp til å huske tema og spørsmål. Et eksempel på et overordnet tema i intervjuguiden er arbeidspraksis. Konkrete spørsmål i intervjuguiden, var blant annet: «*Kan du fortelle om en vanlig dag for deg på jobb?*» og «*Har du fått tilbud om formell opplæring knyttet til digitaliseringsprosessene?*». Disse spørsmålene hadde som sagt den hensikt å få samtalen i gang, sørge for framgang og få svar på konkrete spørsmål jeg ønsket svar på. Ellers stilte jeg oppfølgende spørsmål for å få informanten til å utdype eller spesifisere nærmere.

Skjønt intensjonen var å la informantene snakke så fritt som mulig, opplevde jeg at jeg av og til kunne opptre mer deltagende enn ønsket. Oppfølgingsspørsmål og kommentarer kom litt for tidlig, da informantene muligens ville utdypet mer på egenhånd. Jeg tror likevel ikke at dette har påvirket dataenes innhold og essens. Alle intervjuene ble avsluttet med spørsmål om informanten ville tilføye noe mer om digitalisering. Dette siste spørsmålet fungerte godt som en avtrekker for noen siste personlige impulser og tanker rundt digitalisering generelt. Intervjuene varte mellom 25 og 60 minutter, hvorav de fleste lå på omtrent 45 minutter.

Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert. Det at jeg selv transkriberte, tror jeg gagnet både meg som forsker, og materialet i seg selv. Med det mener jeg at intervjueren trolig vil ha bedre forståelse for tonefall, kroppsspråk og spøk, enn en person som ikke var tilstede under intervjuet. Intervjuene ble deretter sortert i koder slik at fellestrekk, uteliggere og relevante fortellinger lettere kunne identifiseres.

Pålitelighet og gyldighet

Til slutt stiller jeg spørsmål ved studiens pålitelighet og gyldighet. Spørsmål om pålitelighet er, etter min oppfatning, nødvendig i denne studien. Fordi informantene ikke bare deler egne erfaringer, men også gjenforteller andres, oppstår det et spørsmål om andrehåndsinformasjonens pålitelighet (Thagaard, 2013). Førstehåndsinformasjon er alltid å foretrekke. Likevel er andrehåndsinformasjonen tatt med. Årsaken er at andrehåndsinformasjonen erkjennes for å være hva det er, gjenfortellinger. Informasjonen er fortsatt pålitelig som informantenes opplevelse av en annen parts erfaringer. I analysekapittelet vil det være tydelig spesifisert når det er snakk om førstehåndsinformasjon eller andrehåndsinformasjon.

Også spørsmålet om gyldighet må adresseres. Har intervjuene frembragt gyldig og relevant informasjon for studien? Ved hjelp av semistrukturert intervju, har jeg kunnet lede intervjusamtalen i de retningene jeg tenker er relevante for studien. Dermed sørget jeg for en viss gyldighet. Samtaledirigeringen kan samtidig ha blitt farget av mine tolkninger underveis i intervjuet. Dermed er det en fare for at annen relevant og viktig informasjon har blitt forbigått. Når det gjelder tolkning av intervjumaterialet, har dette blitt styrket av samtaler med veilederne mine. De har sett utdrag av intervjumaterialet. Slik kunne jeg sammenligne mine tolkninger med deres, og kontrollere at eventuelle forhåndstolkninger ikke ble dominerende videre i arbeidet (Thagaard, 2013).

I neste kapittel tar jeg for meg utvalgte politikk- og styringsdokumenter for å gi et bilde av hva slags brukerforståelse dokumentene kan vitne om. Hvordan beskrives brukernes rolle generelt, og på hvilken måte omtales brukere og brukervedvirkning når det gjelder digitaliseringsprosesser?

Kapittel 2 – Brukernes rolle og medvirkning på papiret

Det finnes utallige dokumenter om Husbankens drift, mål, visjon og mandat. Nedenfor har jeg plukket ut noen dokumenter jeg anser som sentrale for Husbankens drift. Både digitalisering og sosial boligpolitikk berøres i de utvalgte dokumentene, men de vektlegger det forskjellig. Derfor skal jeg studere forskjellene dem i mellom når jeg prøver å besvare følgende spørsmål: Hvem skal bruke de digitale produktene og verktøyene, altså hvem er brukeren? Hvordan karakteriseres de, og hvilken rolle får de? Refereres det til brukermedvirkning, og i så fall hvordan defineres og konkretiseres dette? Med utgangspunkt i domestiseringsperspektivet kan et overordnet spørsmål være: Hvordan legges det til rette for domestisering av digitale verktøy i dokumentene? For å sette den digitale rammen for brukermedvirkningen, skal vi først se på et overordnet statlig dokument om digitalisering i offentlig sektor.

Digitaliseringsrundskrivet

Som vist tidligere, har regjeringens visjon om forenkling, fornying og forbedring gått hånd i hånd med ambisjonen om økt digitalisering. Digitalisering anses for å være et verktøy for å oppnå målsettingene om effektivisering og kvalitetssikring. Derfor er det ikke rart at digitalisering har blitt et satsningsområde i seg selv. *Digitaliseringsrundskrivet* ble skrevet for å lage en samkjørt stat med gode digitale løsninger for innbyggerne. Rundskrivet inneholder statens ambisjoner og føringer for digitaliseringsprosesser. Alle departementer, uansett politiske område, må følge retningslinjene som skisseres i rundskrivet. Det kan også nevnes at *Digitaliseringsrundskrivet* har eksistert lenger enn nåværende regjeringens visjoner ble gjeldende politikk. Tidligere var rundskrivet kjent under tittelen *Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten* av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011). Navnendringen skjedde i overgang til 2012, altså før Solberg-regjeringen kom til makten i 2013. Siden rundskrivet oppdateres jevnlig, har jeg studert siste utgave fra 2017.

Hvem regnes som bruker i Digitaliseringsrundskrivet? I løpet av skrivets 10 sider nevnes «bruker» 15 ganger. Dette inkluderer også alle ord som inneholder bruker, eksempelvis «brukerinvolvering» og «brukerundersøkelse», men ekskluderer versjoner av verbet «å bruke». Det samme gjelder samtlige dokumenter i dette kapittelet. Brukeren defineres som «*innbyggere, egne ansatte, andre offentlige og private virksomheter, etc*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2). Her konstateres det at både innbyggere som skal motta statens tjenester og statens egne ansatte, er brukere i offentlig sektors digitaliseringsprosesser. Dermed inkluderer brukerbegrepet, i

dette digitaliseringsfokuserte dokumentet, de fleste som har med offentlig virksomhet å gjøre.

Nå som brukeren er identifisert og konkretisert, kan vi se hvordan de karakteriseres. Hva slags rolle tilskrives brukeren? Brukerens avgjørende og sentrale rolle blir omtalt flere steder: «*Virksomheten skal sette brukeren i sentrum. (...) Virksomhetene anbefales å bruke tjenstedesign og andre metoder for brukerinvolvering og brukertesting for å sikre at tjenestene oppfyller brukernes behov*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2). Utsagnet tyder på at digitalisering først og fremst gjøres for brukerens vinning. Derfor er det også brukernes behov som i første rekke skal tilfredsstilles. Dette poenget går igjen flere steder i teksten: «*Et klart og brukertilpasset språk er en viktig forutsetning for at digitale tjenester blir tatt i bruk og for at forvaltningens brukere forstår sine rettigheter og plikter*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2). For å oppnå visjonen om bruker i sentrum for utforming og prosess, vises det til en aktiv bruker som skal inkluderes på ulike måter, altså er brukermedvirkning ønskelig. Jeg leser at brukertilpasning er essensielt for at digitale tjenester blir tatt i bruk og lykkes. Altså finnes det ambisjoner om en involvert bruker som skal bidra til blant annet tjenesteutforming og digitaliseringsprosess.

Men hvordan skal brukermedvirkning foregå? I avsnittet over, ble brukerinvolvering og -testing nevnt, som metode for medvirkning. Det ble også referert til «*tjenstedesign og andre metoder*» uten nærmere spesifikasjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2). Et eksempel konkretiseres kartlegging av brukernes behov og ønsker, som metode for brukermedvirkning: «*Kartleggingen må også brukes til å vurdere om eksisterende digitale tjenester er brukerorienterte og brukervennlige, eller om de bør redesignes, forenkles eller kanskje kan bortfalle*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 3). *Digitaliseringsrundskrivet* har altså til en viss grad spesifisert hva brukermedvirkning er og innebærer. Det endelige målet med den sentrale brukeren og brukermedvirkning, er gode, brukervennlige digitale løsninger som er utformet etter prinsipper basert på brukernes behov.

Et annet funn ved lesing av *Digitaliseringsrundskrivet*, er den forpliktelsen staten gir seg selv overfor brukerne. Dette er med på å fremheve at digitalisering skjer på brukernes vegne. «*Brukere skal få hjelp og veiledning til å benytte virksomhetens digitale tjenester, for eksempel gjennom veiledning på nett, digital dialog, direkte kontakt eller betjening ved personlig fremmøte*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2). Det skal altså gis tilstrekkelig veiledning og bistand til brukere som trenger det, for at de skal klare å benytte seg av de digitale tjenestene. Brukeren er i dette tilfellet, mest sannsynlig innbyggerne. Det skal med andre ord tas hensyn til at ikke alle innbyggere er like godt rustet til å utnytte statens tjenester i digital form. Bistanden skal gjøre de digitale tjenestene tilgjengelig for de som trenger hjelp til å bruke dem. Rundskrivet spesifiserer at ansvaret ligger hos Kommunal- og

moderniseringsdepartementet og Kommunespeilet (KS). De skal bistå kommunene til å bistå innbyggerne.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS har i fellesskap forpliktet seg til å legge forholdene til rette slik at landets kommuner kan ha et veiledningstilbud i grunnleggende digital kompetanse for innbyggere som trenger hjelp til å komme seg på nett, og bruke digitale tjenester. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2)

Hvordan KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal bistå kommunene er ikke spesifisert eller konkretisert på samme måte som bistanden rettet mot innbyggerne. Uansett bidrar dette utdraget til å understreke den høye standarden som settes for brukerorientering.

Videre tilbyr *Digitaliseringsrundskrivet* en rekke konkretiseringer og eksempler på hvordan det offentlige skal digitaliseres. Ulike forum og kanaler som Altinn, ID-porten, Digipost, Norge.no og egne nettsider blir nevnt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b). Disse digitale verktøyene skaper et nettverk av informasjon som må samkjøres, og det krever arbeid. Akkurat dette beskrives i rundskrivet: «*Virksomheter som har ansvarsområder som går på tvers av virksomheter bør samarbeide, og gi brukerne et hensiktsmessig og helhetlig tilbud, uavhengig av måten forvaltningen er organisert på*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b, s. 2). Departementer, direktorater og etater er pålagt å bruke disse forumene i sitt arbeid. Hensikten er nok en gang et bedre og enklere tjenestetilbud for brukerne, i dette tilfellet innbyggerne. Gjennom informasjonsdeling på tvers av virksomheter i det offentlige, skal arbeidet bli enklere for virksomhetene og søkeprosessen enklere for innbyggerne. *Digitaliseringsrundskrivets* hensikt er å bistå offentlig sektor til å digitalisere sine virksomheter. Helt konkret anbefales DIFIs *Prosjektveiviseren* som modell for digitaliseringsprosess i det offentlige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b). Oppsummert kan vi si at *Digitaliseringsrundskrivet* gir en rekke betingelser, men også verktøy, for hvordan offentlig sektor skal digitaliseres til brukerens beste.

Vi har nå sett på et nasjonalt overordnet dokument om hvordan offentlig sektor skal digitaliseres. Husbanken er én av virksomhetene som må innordne seg etter dette dokumentet. La oss nå studere et annet overordnet dokument for Husbanken, den nasjonale strategien *Bolig for velferd*. Denne tar i større grad for seg sosial boligpolitikk. Hvor mye brukermedvirkning burde inngå i arbeidet med digitalisering av sosial boligpolitikk, i følge denne strategien? Er brukeren den samme som i *Digitaliseringsrundskrivet*?

Bolig for velferd

Bolig for velferd er en nasjonal strategi som ble lansert i 2014 og omfatter flere departementer. Disse er: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (Strategi,

2014). Strategien omhandler sosial boligpolitikk. De relevante departementene har derfor gått sammen for å utforme en koordinert plan. Slik vi så tidligere er slik samkjøring viktig for å forenkle og forbedre tjenester ut til innbyggerne. Videre har direktoratene, deriblant Husbanken, konkretisert strategien i delmål og tiltak. Først og fremst inkluderes dette dokumentet fordi det er vesentlig for Husbankens politikkområde og mandat.

Hensikten med strategien er å adressere det grunnleggende behovet for å ha tak over hodet. Med et verdigrunnlag som er forenelig med Housing first-modellen, utformet av Dr. Sam Tsemberis, er fokuset for denne strategien at alle innbyggere har et sted å bo (Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid, 2017). Målgruppen for strategien er de vanskeligstilte på boligmarkedet. Strategien definerer dem slik: «*Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd*» (Strategi, 2014, s. 8). Ofte er årsaken til problemene sammensatt og berører andre aspekter i samfunnet. Det er derfor de nevnte departementene har samarbeidet om *Bolig for velferd*-strategien.

Strategien har flere spesifikasjoner om brukeren i sosial boligpolitikk. Kort fortalt nevnes «*personer og familier med lave inntekter, unge som står utenfor utdanning og arbeidsliv, flyktninger, tidligere innsatte, personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser, og personer med nedsatt funksjonsevne, blant annet utviklingshemmede*» (Strategi, 2014, s. 16). Statens bistand kan bestå av blant annet veiledning og samtaler, trygdeytelser, tilskudd, og andre økonomiske midler (Strategi, 2014). Selv om det ikke gis noen definisjon med hensyn til digitalisering, kan vi likevel gå ut fra at brukerne som er definert her også er brukere av digitale verktøy når slike verktøy blir en del av det boligsosiale arbeidet. Likevel finnes det ingen referanser eller antydning til digitalisering som del av arbeidet knyttet til sosial boligpolitikk.

I løpet av 40 sider, nevnes brukermedvirkning, -perspektiv, og -undersøkelser en rekke ganger (Strategi, 2014). Det er derfor ingen tvil om at brukermedvirkning er en tydelig ambisjon i *Bolig for velferd*:

Helse-, omsorgs- og velferdstjenester må utformes i samspill med de det gjelder. Dette vil bedre kvaliteten på tjenestene, samtidig som den enkeltes muligheter for å bruke sine erfaringer blir styrket. Vi vil styrke brukermedvirkningen i det boligsosiale arbeidet. Vi vil blant annet gjennomføre brukerundersøkelser for å få mer kunnskap om hvorvidt den offentlige innsatsen inkluderer hele befolkningen. (Strategi, 2014, s. 14)

Begrunnelsen og motivasjonen for denne ambisjonen, er at brukernes erfaringer bidrar til høyere kvalitet på tjenestene og prosessene. På samme måte kan det tenkes at brukermedvirkning er relevant når de boligsosiale tjenestene digitaliseres. Slik sett kan man tenke seg at brukermedvirkning også kan være relevant dersom disse tjenestene blir digitalisert. Brukermedvirkning er i følge en modell i strategien, viktig for å «*nyttiggjøre seg av brukernes erfaringer i politikktutforming og gjennomføring på både det strategiske og operative nivået*»

(Strategi, 2014, s. 25). Men som nevnt uteblir digitalisering som verktøy for å oppnå de nevnte ambisjonene, og brukervedvirkning konkretiseres ikke.

Som nasjonal strategi gir *Bolig for velferd* føringer innen sosial boligpolitikk for underliggende departementer og direktorater. I og med at det er en strategi, preges språket av store ord om visjoner, mål og ønsker. Lite blir konkretisert. I neste avsnitt skal vi se nærmere på *Tildelingsbrevet* til Husbanken. Brevet er neste ledd i statens instruksjer og målsettinger, og baserer seg i stor grad på strategien vi nå har studert. Fordi *Tildelingsbrevet* er et steg nærmere Husbankens daglige drift, vil jeg anta at det finnes flere konkrete tiltak både med hensyn til digitalisering og brukervedvirkning.

Tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet til Husbanken spiller en vesentlig rolle i definisjonen av Husbankens mandat. Som vist i kapittel 1, gir brevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet føringer for Husbankens satsninger og prioriteringer det kommende året. Strategien *Bolig for velferd* er på en måte forløperen til *Tildelingsbrevet*. Derfor er det mange likheter. Selv om essensen og budskapet ofte er det samme i det årlige brevet, kan fokuset skifte. Fordi brevet er definerende for Husbankens virke, er det viktig å inkludere dette dokumentet når jeg skal studere brukeren og brukervedvirkning i digitaliseringsarbeidet.

I brevet på 18 sider, brukes ordet «bruker» 6 ganger, men hvem er brukeren egentlig? Ofte brukes kun ordlyden «brukere». En sjelden gang gjøres også spesifikasjoner som eldre, barnefamilier og innsatte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Dette er i tråd med hvordan *Bolig for velferd* definerte vanskeligstilte på boligmarkedet som brukere. Brukervedvirkning eller brukerundersøkelser omtales imidlertid ikke. Her følger et eksempel der ordet «bruker» er anvendt: «*Andel brukere som benytter Husbankens digitale løsninger for bostøtte og startlån skal øke betraktelig i 2018 sammenlignet med 2017*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 3). *Tildelingsbrevet* omtaler altså digitale løsninger og definerer brukerne som dem som skal ta i mot bostøtte og startlån. Det ønskes at flere brukere skal velge den digitale løsningen, men det er likevel ingen omtale av brukerinvolvering for å kvalitetssikre, videreutvikle eller forbedre disse tjenestene.

Språket i *Tildelingsbrevet* er kort og instruerende overfor Husbankens arbeidsmetoder og målsettinger. Ofte står det «*Husbanken skal ...*» når deres prioriteringer, arbeidsmetoder og mandat beskrives (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Det korte språket gjør seg spesielt merkbart når det refereres til digitalisering. De siste årene har digitalisering blitt en storsatsning i Husbankens drift, men dette kommer ikke like mye til syne i *Tildelingsbrevet*. Det eneste som nevnes er: «*Husbankens digitaliseringsarbeid skal skje i henhold til regjeringens ambisjoner for digitalisering, jf. Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 2). Det kan tolkes som at det gjøres en

prioritering av tekst, i og med at dokumentet er kort og at det vises til et annet større dokument for videre spesifikasjoner. Det skal sies at stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* skriver mye av det samme som *Digitaliseringsrundskrivet* om å ha brukeren i sentrum, brukermedvirkning, brukerundersøkelser, brukernes behov, kvalitetssikring av tjenester og så videre (Meld. St. 27 (2015-2016), 2016).

Som nevnt bærer dette dokumentet preg av å være kortfattet og instruerende. Hverken brukermedvirkning eller digitalisering vies mye oppmerksomhet. I stedet konkretiseres samtlige oppdrag og målsettinger for det boligpolitiske arbeidet. Brevet ser ikke bort fra sentrale ambisjoner i overordnede skriv, men spesifikasjonene rundt disse ikke er tilstede i brevet. Videre skal vi se hva Husbanken skriver om mål og mandat på sine nettsider.

Husbankens nettsider

Hvordan definerer og oversetter Husbanken de samme visjonene og brukerforståelsene som til nå er lagt frem i foregående dokumenter? Knyttes dette til digitalisering? Husbankens nettsider inneholder linker til søknadsskjemaer, styringsdokumenter, og annen informasjon om Husbanken. I et forsøk på å formulere seg kortfattet, har Husbanken skrevet om sitt mål og mandat. *Tildelingsbrevet* er utgangspunkt for denne oppsummering av visjoner og virke. I og med at den aktuelle siden på Husbankens nettside sist ble oppdatert i 2017, kan vi trekke den slutning at det er *Tildelingsbrevet* fra 2017 som ligger til grunne for beskrivelsen (Husbanken, 2017b). Fordi Husbankens nettside er en sentral arena for innbyggere kan få informasjon om tjenester, rettigheter og så videre, er det nyttig å studere hvilket budskap Husbanken her formidler til sine brukere.

I løpet av denne kortfattede teksten blir ordet «bruker» nevnt fem ganger. Med unntak av å spesifisere «en aldrende befolkning» som brukergruppe, fastslås kun «vanskeligstilte» som betegnelse på hvem som er Husbankens brukere (Husbanken, 2017b). Her er det igjen det boligsosiale som er utgangspunkt for definisjonen. Brukerne omtales som brukere av tjenester under «*Hovedmål 3: Forvaltning av bolig- og bygningssektoren skal være effektiv og brukerrettet*» (Husbanken, 2017b). Med referering til effektivisering og at tjenester skal være brukerrettet, ser jeg en forbindelse til regjeringens prinsipp om fornying, forenkling og forbedring. I motsetning til *Tildelingsbrevet*, får brukerne igjen en mer aktiv rolle på Husbankens nettside. Med overskrift om «brukervennlige og digitale tjenester» plasseres brukeren nok en gang i sentrum for digitaliseringsarbeidet (Husbanken, 2017b). Det erklæres at Husbanken skal «gjennomføre regelmessige brukerundersøkelser», men konkretiseringene uteblir fortsatt (Husbanken, 2017b).

Til å være siste ledd i styringskjeden fra nasjonal strategi, via *Tildelingsbrevet*, til egen fortolkning av oppdraget, er det lite definert hvordan brukeren skal involveres. En slik mangel på konkretisering kan være en formuleringsprioritering. Fordi dette er ment som en tekst for det eksterne

publikum, må det skrives på en måte som er kortfattet og forståelig for den alminnelige leser.

Husbankens konkrete måte å tolke eller løse brukermedvirkning innen digitalisering, ser vi først i neste dokument; en artikkel fra konsulentfirmaet Sopra Steria. Med sine mange pålegg fra staten kan det se ut som at Husbankens måte å operasjonalisere brukermedvirkning er å leie inn et konsulentfirma som er kjent med samme type digitaliseringsprosesser og digitaliseringsarbeid som Husbankens. Konsulentfirmaet Sopra Steria ble hyret til å lage den elektroniske versjonen av søknad for bostøtte. Vi skal videre se på hva dette arbeidet innebar.

Sopra Steria – når et konsulentfirma gjør produktutvikling

Alle dokumentene som så langt er gjennomgått, er større styrings- og strategidokumenter eller oppsummeringer av disse. Derfor har jeg valgt å inkludere et dokument som viser en annen tilnærming til Husbankens digitaliseringsarbeid: en artikkel fra Sopra Sterias egne nettsider. Konsulentfirmaet har spesialisert seg på digitalisering og har gjort prosjekter for mange statlige organer. I artikkelen om digitaliseringen av bostøtte i Husbanken, skriver de om sitt arbeid i utformingen av de digitale løsningene. I alle dokumentene jeg har sett på så langt, er brukeren definert som vanskestilte på boligmarkedet og brukermedvirkning eller -involvering er nevnt som viktig for å kunne utvikle gode løsninger. Ingen av dokumentene har konkretisert hva dette betyr. Det er derfor interessant å se om dette konkretiseres i beskrivelsen av Sopra Sterias utvikling av en digital løsning for bostøtte.

I Sopra Sterias 2-siders artikkel nevnes «bruker» hele 13 ganger. Det gir en liten pekepinn på hvor sentralt brukeren er i konsulentfirmaets arbeid. Sopra Steria viser også til konkrete måter å utføre brukerinvolvering. Interaksjonsdesigner, Cecilie Fjellhøy, uttrykte i artikkelen:

Den første brukertesten gjorde vi på gata. Vi hadde prototypen på mobil og ba taxisjåfører og forbipasserende prøve løsningen. Mange av dem vi traff var faktisk reelle brukere som har fått bostøtte. Dermed fikk vi tidlig nyttige tilbakemeldinger både på innhold, funksjonalitet og utforming. (Blix-Elton, 2015)

Tjenesteutviklingen har altså startet med brukertester og direkte samtaler med potensielle brukere (Blix-Elton, 2015). Deretter fikk disse brukerne også teste produktet underveis slik at eventuelle endringer kunne gjøres (Blix-Elton, 2015). Artikkelen belyser hvordan brukeren har vært en del av utformingen fra første stund. Avslutningsvis ble den digitale tjenesten gjort tilgjengelig i utvalgte kommuner. Dette var først en prøveperiode, før den digitale tjenesten kort tid senere ble innført på landsbasis. (Blix-Elton, 2015)

Ikke bare har brukerne vært involvert underveis i prosessen, men deres behov og kompetanse har blitt kalkulert inn før utformingen ble påbegynt. Sopra Steria gjorde noe uvanlig ved å satse på mobil som det viktigste verktøyet for bostøttesøking. De lagde e-søknader både for PC, nettbrett og mobil, men

fokuserte spesielt på mobil. Anne-Britt Elvestad, en av Sopra Sterias ansatte som jobbet på prosjektet, begrunnet dette valget:

Noe er faktisk enklest på mobil, for eksempel opplasting av dokumentasjon. Det er bare å knipse et bilde av leiekontrakten med mobilkameraet og legge det rett inn i søknaden. Dessuten er det faktisk mange i vår målgruppe som ikke har pc – men de fleste har en mobiltelefon. (Blix-Elton, 2015)

Det at Husbanken og Sopra Steria har funnet ut at bostøttesøkere oftere har tilgang til smarttelefon enn datamaskin, var altså viktig for utviklingen av denne tjenesten. For å gjøre tjenesten enklest mulig både i manøvrering og tilgjengelighet, ble det da tatt et valg om spesielt å satse på en god utforming av mobilsøknaden.

På spørsmål om brukerdefinisjon ser vi at dette mangler fullstendig i artikkelen fra Sopra Steria. Samtidig kan det se ut som at konsulentfirmaet har fått en nøyre innføring av Husbanken om hvem brukerne er før de gikk i gang med e-søknadsutformingen. Sopra Sterias brukerforståelse kommer til syne gjennom mobilsatsningen, der de viser at de er oppmerksomme på at brukerne oftest tilhører ressursvake grupper. Mye tyder på at deres konstruksjon av brukerne er en refleksjon av oppdragsgivers definisjon. Til slutt i artikkelen viser Elvestad til hvilke mål de har jobbet etter: «*Vi har sterkt fokus på gevinstrealisering, og skal måle hvilke gevinster løsningen gir i forhold til målene vi har satt innen brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og effektivisering*» (Blix-Elton, 2015). Her ser vi at det tas hensyn til brukeren både som bostøttesøkere og som medarbeidere i Husbanken. Også målet om fornying, forenkling og forbedring kommer til syne når det refereres til effektivisering og brukertilfredshet.

Som tidligere nevnt, er de statlige dokumentene preget av generisk språk på grunn av sin rolle som overordnede målsettingsdokumenter. Derimot viser Sopra Sterias at konsulentfirmaet har vært tydeligere i hva brukermedvirkning innebærer og hvordan det utføres.

Flere brukerkonstruksjoner

Jeg har til nå trukket frem ulike dokumenter som kan belyse Husbankens brukerforståelse og -involvering. Bakgrunnen for dette har vært at Husbanken, i likhet med andre statlige organer, skal digitalisere mange av sine tjenester. I den sammenheng er det viktig å vite hvem som defineres som brukere, og eventuelt hvordan de skal involveres i utvikling av tjenestene. Mange av dokumentene angir hva Husbanken til en hver tid skal forholde seg til. Dermed kan de sies å gjenspeile verdier og holdninger som ligger bak mandat, virke og satsningsområde. Jeg skal nå se om det kan trekkes ut noen konklusjoner basert på dokumentenes brukerbeskrivelser og -forståelser.

For det første, vil jeg påpeke at det finnes en økende grad av konkretisering i omtalen av brukerinvolvering. I dokumentutvalget finnes en antydning til en vertikal styringskjede, der toppen er regjeringens politiske dokumenter med mål og visjoner, og bunnen er konsulentselskapets utvikling av konkrete tjenester. Slik

har vi altså fulgt forståelsene av brukere og brukerinvolvering fra nasjonale strategier med generelle vendinger, til Sopra Sterias fortelling om utforming av ett elektronisk søknadsskjema. Ettersom alle dokumentene bærer preg av hvor i prosessen de befinner seg, er denne forskjellen mellom øverste og nederste nivå ikke uventet.

For det andre, ser vi at brukeren har en selvfølgelig plass i alle de studerte dokumentene. Til tross for ulik omtale, ulikt fokus og ulik grad av nærhet med hensyn til medvirkningstiltak eller behovstesting, er det ingen tvil om at brukeren hele tiden betraktes som sentral i dokumentene. Altså er det åpenbart en ambisjon å være opptatt av brukere og at brukermedvirkning er nødvendig. På det politiske nivået er imidlertid brukeren en relativt abstrakt figur. *Tildelingsbrevet* til Husbanken er et eksempel. Vagt definerte brukere skyldes ikke nødvendigvis et bevisst valg eller forglemmelse. Snarere kan det forklares med at dokumentene ble produsert så langt fra den konkrete brukssituasjonen at det ikke var mulig å utdype mer. Konsulentfirmaer er potensielt bedre egnet til å oversette abstrakte brukerforståelser til konkrete og kontekstualiserte brukere og tiltak. Uansett hvor mye brukeren og brukermedvirkning er konkretisert eller ikke, finnes det uansett en universell forståelse om at brukeren bør inkluderes i utforming og prosess.

For det tredje, ser vi ulike brukerkonstruksjoner i de utvalgte dokumentene. Brukerne omtales vidt forskjellig ettersom det er snakk om brukere av digitalisering eller brukere av sosial boligpolitikk. Når brukerbegrepet anvendes i forhold til Husbankens sosiale boligarbeid, som i *Bolig for velferd*, *Tildelingsbrevet* og Husbankens nettside, er det de «vanskeligstilte på boligmarkedet» det menes. Jeg har valgt å definere dem som *sluttbrukere*. Sluttbrukerne er selve målgruppen for statens tjenester.

Anvendes brukerbegrepet i sammenheng med digitalisering får vi i tillegg til sluttbrukerne, to andre brukere; kommunene og ansatte i Husbanken. I et utdrag fra *Bolig for velferd* står det: «*Strategien skal bidra til at kommunene møter en samordnet stat og får bedre rammebetingelser i arbeidet*» (Strategi, 2014). Her kan det trekkes linjer til fornying, forenkling og forbedrings-prinsippet. Kommunen er brukeren som skal få en enklere prosess og kommunikasjon. Overfor Husbanken og øvrige statlige organer, kan kommunen derfor forstås som en bruker. Samtidig vil kommunen fremstå som en tjenesteyter overfor sluttbrukerne. *Bolig for velferd* skriver også: «*Kommunene videre tildeler lån og tilskudd til den enkelte bruker*» (Strategi, 2014). Følgelig varierer kommunenes rolle utfra innfallsvinkel.

Som nevnt kan også ansatte i Husbanken kategoriseres som brukere med tanke på digitalisering. Etaten må innordne seg politiske føringer, og må følge både strategien *Bolig for velferd*, *Digitaliseringsrundskrivet* og stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge*. Digitalisering av arbeidsoppgaver og tjenester er et overordnet mål for alle statlige institusjoner. *Digitaliseringsrundskrivet* var tydelig på at brukergruppen inkluderte ansatte i

offentlig virksomheter. Husbankens ansatte kan derfor anses som brukere hva angår digitalisering.

Fordi denne studien tar utgangspunkt i Husbankens posisjon i styringskjeden, dets virke og tjenester, betegner jeg Husbankens ansatte som *interne brukere*. Med det som utgangspunkt tolkes Husbanken som en tjenesteyter overfor en mottakende part. Mottakerne er kommunene og sluttbrukerne. Kommunene mottar veiledning, opplæring og kompetansedeling, mens sluttbrukerne mottar lån, støtte og tilskudd. Således betegnes sluttbrukere og kommuner som *eksterne brukere* fordi de står på mottakersiden. Som sagt gjør *Digitaliseringsrundskrivnet* noe ingen andre dokumenter gjør: Den anerkjenner at samtlige som er tilknyttet statlig virksomhet, enten de søker, behandler søknader, arbeider internt eller driver på administrativt nivå, er brukere i lys av digitalisering. Dermed er både de interne og de eksterne brukerne brukere av de digitale tjenestene og prosessene.

Jeg har nå analysert hvordan ulike dokumenter ser, forstår eller konstruerer ulike brukere i forbindelse med ambisjonen om å digitalisere staten, og som sådan også Husbanken. Dette er gjort ved å undersøke om brukere omtales, hvordan de omtales, og hvilke roller og forventinger dokumentene tilskriver dem. Videre har jeg sett på brukermedvirkning og hvordan det har blitt konkretisert og vektlagt. Som nevnt innledningsvis ønsket jeg også å se på om og i tilfelle hvordan, det gjennom dokumentene legges til rette for domestisering av digitale verktøy. Som vist her, er det kun i Sopra Sterias artikkel at det er tilfelle, men da kun ovenfor sluttbrukerne. De har et bevisst forhold til hvem sluttbrukerne er og hvilken type teknologi de har tilgang på. Slik sett prøver de å bidra til at sluttbrukerne skal greie å domestisere de digitale tjenestene.

I neste kapittel skal jeg analysere intervju materialet. Her skal jeg analysere opplevelser og erfaringer de ansatte i Husbanken har når det gjelder de digitale tjenestene som er innført i Husbanken. Jeg skal også se på hvilke erfaringer brukerne har fått, sett gjennom de ansattes øyne, i forbindelse med digitalisering av bostøttesøknaden og tilknyttede digitale verktøy.

Kapittel 3 – Ulike brukeres erfaringer med digitalisering i Husbanken

Å inkludere brukere i utforming av produkter eller tjenester rettet mot dem, er i dag en vanlig ambisjon i produkt- og tjenesteutvikling. Som vi så i foregående kapittel, var dokumentenes omtale av brukeren gjennomgående lite konkrete. I disse dokumentene ble brukerne omtalt utfra overordnede politiske visjoner. Gjennomgangen viste imidlertid at dokumentene samlet sett definerte brukerne av Husbankens digitale verktøy ut fra om de var eksterne eller interne. I tillegg kunne dokumentene tolkes slik at digitaliseringssatsinger involverte tre ulike brukergrupper: sluttbrukere, kommunene og ansatte i Husbanken. Med unntak av Sopra Sterias artikkel som fortalte en konkret historie om deres arbeid med brukermedvirkning, var de konkrete opplevelsene, erfaringene og fortellingene fraværende. For å få en forståelse av hvordan brukerne opplever digitaliseringen, skal jeg derfor i dette kapitlet ta utgangspunkt i et knippe av Husbankens ansatte, og studere hvilke erfaringer de har gjort seg når det gjelder digitalisering.

Helt konkret ønsker jeg å undersøke hvordan et digitalt verktøy, bostøtteordningen, domestiseres, og hva dette betyr for den mer generelle oppfatningen av digitaliseringsambisjonene i Husbanken blant de ansatte som jobber tettest på sluttbrukerne. Hvilke erfaringer, oppfatninger og opplevelser har de interne og eksterne brukerne av tjenester som allerede er digitalisert? Hva er gevinstene? Hva er kostnadene? Hva tenker de om fremtiden og økt digitalisering? Hvordan synes de at deres egne perspektiv og erfaringer ivaretas i de interne digitaliseringsprosessene?

Brukeren

Som nevnt kan vi definere både ansatte i Husbanken, kommuner og sluttbrukere, som brukere av digitale verktøy. Mine informanter er som nevnt ansatte i Husbanken. Som redegjort for i kapittel 1, fikk informantene bokstavnavn etter hvor i organisasjonen de befant seg. Saksbehandlerne på bostøtte blir kalt S1, S2 og S3, to ansatte med en del medvirkningserfaring blir kalt M1 og M2, og visjonæren som arbeider på strategisk nivå, blir kalt V1.

Mine informanter brukte ord som «søker», «kunde» og «bruker» da de omtalte hvem deres tjenester er rettet mot. Mens V1 utelukkende snakket om «søkere» og M2 om «kunder», brukte de andre informantene benevnelsen «søker» når de snakket om sluttbrukere, og «kunder» når de snakket om kommuner og utbyggere. Når informantene snakket om brukerne, var det alltid relatert til det sosial boligpolitiske. Dette tankesettet er godt innarbeidet og gjør at de interne brukerne ikke omtaler seg selv som brukere. Likevel forteller de ofte om egne brukeropplevelser når det refereres til digitalisering. De er brukere av det digitale verktøyet.

Uansett hva de eksterne brukerne blir kalt, kommer det raskt frem at for mine informanter er innholdet i tjenesten ovenfor sluttbrukerne, viktigere enn at tjenestene er digitalisert. Digitalisering i Husbanken, kunne i dokumentene fremstå som ikke bare et verktøy for høyere måloppnåelse i form av fornying, forenkling og forbedring, men også som et mål i seg selv. Men i møte med informantene fikk jeg et klart inntrykk av at digitalisering kommer i andre rekke sammenlignet med Husbankens samfunnsoppdrag. Som M2 sa:

Det er klart at vi blir så fokusert på det [digitalisering], (...) [men] vi har en misjon eller (...) statsoppdraget vi skal løse, [og] det er på en måte i hjernebarken på oss. Så vi gjør ikke [digitalisering] bare for moro skyld.

Dette samfunnsoppdraget er så godt innarbeidet i Husbankens som organisasjon at det ikke overskygges av interne endringsprosesser, økt digitalisering eller effektivisering. Samme informant tilføyde også: «*Det er klart man har (...) eksperter som er veldig opptatt av [digitalisering], men det er hele tiden innenfor de rammene og de målsettingene om å tilby bedre etterrettelige og kjappe løsninger for sluttbrukeren*». Dermed forsvarer han at enkeltindivider kan bli oppslukt av digitalisering, men at selv disse gjør det med den hensikt at det skal gagne sluttbrukerne. En annen informant uttalte seg også om hvor prioriteringene ligger: «*Det er i hvert fall to viktige elementer i digitaliseringsløpet. Du skal både kunne spare ressurser, men du skal også kunne øke måloppnåelsen*» (V1). Alt tyder på at måloppnåelse, i form av Husbankens samfunnsoppdrag, er det mest sentrale hos samtlige ansatte som har tatt del i denne studien.

At sluttbrukeren settes høyere enn alt annet, ser vi også i saksbehandlergruppen bestående av S1, S2 og S3. De er alle sterkt orientert om denne gruppen, og blant disse tre informantene er det ytret frustrasjon på sluttbrukernes vegne. Spesielt for sluttbrukere som har vanskeligheter med å forstå regelverk og tilpasse seg digitaliseringen, uttrykkes det sympati. For eksempel fortalte S1:

Regelverket er litt komplisert og vi skjønner søkerne har vanskeligheter med å forstå det. Vi har egentlig sympati med søkerne, men regelverket er såpass bastant at vi må gi avslag selv om vi ser at de kanskje har en god sak.

I sitatet viser hun til medfølelsen hun og kollegaene har overfor frustrerte sluttbrukere. Selv om hun her snakket om frustrasjon i forhold til regelverk for innvilgning av søknad, fortalte hun også: «*Jeg blir litt frustrert på deres vegne*» da hun berørte et eksempel på digitalisering. Nedenfor skal vi se nærmere på hvilke problemer eller vanskeligheter de ansatte hevder at sluttbrukerne har opplevd med digitalisering av Husbankens tjenester og verktøy.

Problemer og utfordringer

I intervjuene ble det spesielt fokusert på bostøtte, ettersom dette er en ferdig digitalisert tjeneste. Som vi så tidligere, ble den ferdigstilt i 2014. Med utgangspunkt i e-søknaden for bostøtte har det dukket opp tilknyttede digitale

verktøy. Disse verktøyene har til sammen gitt både negative og positive effekter for brukerne.

Før vi ser nærmere på utfordringene brukerne har møtt på underveis i digitaliseringsprosessene, vil jeg understreke et poeng: Med saksbehandlerne som utgangspunkt, får vi i hovedsak tilgang til eksterne brukeres *negative* erfaringer. Saksbehandlerne jobber til daglig med klager rundt bostøttevedtak. Mest sannsynlig hører de ikke noe fra de som har gått knirkefritt gjennom søkeprosessen, som har skjønt hvordan de digitale skjemaene fungerer, og fått innvilget bostøtte. Kort fortalt; vi må ikke glemme hvilke brukerhistorier disse tre informantene får mest kjennskap til. Det er imidlertid også viktig å ta med seg negative erfaringer, eksempelvis når man skal videreutvikle digitale verktøy eller gjenbruke deler av dem. Sopra Steria gjorde som vist i forrige kapittel, en uformell brukerundersøkelse i forkant av at verktøyet ble utviklet, for å tilpasse det til sluttbrukerne. Likevel er det ikke alle som har greid å ta i bruk denne teknologien som tenkt. De erfaringene mine informanter forteller om, kan gi et bilde av hvilke konkrete vanskeligheter sluttbrukerne møter. Bostøtteordningens sluttbrukere er heller ikke en enhetlig gruppe. Det er derfor viktig å få en forståelse av hvem i denne gruppen som har problemer, og hva de består i.

Sårbar sluttbruker

Som det tidligere har blitt avklart, er målgruppen for Husbankens tjenester, spesielt med hensyn til bostøtte, personer som av ulike grunner er vanskeligstilte på boligmarkedet (Strategi, 2014). De intervjuede saksbehandlerne påpekte, uavhengig av hverandre, at dette er en sårbar gruppe som ikke har de beste forutsetningene for å bruke digitale verktøy. Én av dem spesifiserte:

Ja, bostøtte[-søkere] er vel kanskje de som har minst ressurser ... de søkerne der. Så jeg vet ikke om det er helt riktig å starte der med digitalisering. Men så er det jo og det at det er jo bare bostøtte som sender ut post og masse vedtak da. (S1)

Ikke bare problematiserte S1 å starte digitaliseringen innenfor bostøtte. Hun belyste samtidig Husbankens motivasjon med å digitalisere nettopp denne søknaden først. For det er slik at søknadsprosessen for bostøtte, i følge S1, er den av Husbankens tjenester som har krevd mest brev- og papirarbeid. Digitalisering av bostøtte innebærer derfor en betydelig ressurs sparing for Husbankens del. Dette kan forstås som at slike effektiviseringstiltak, er et ledd av fornying, forenkling og forbedrings-politikken.

Videre uttrykte S1: «*Bostøtte[-søkere] er jo en gruppe som er vanskeligstilt (...). Det er ikke bare å få muligheten til å søke digitalt*». Overgangen fra papirbaserte til digitale tjenester er altså ikke bare-bare for alle. Det er klart at det må skje en læringsprosess. Vi har allerede sett at *Digitaliseringsrundskrivet* adresserte dette. Rundskrivet regelfester at staten har et ansvar overfor kommuner og sluttbrukere, om å tilby veiledning og bistand slik at sluttbrukerne greier å bruke de digitale tjenestene. Det står imidlertid ingenting om hvordan denne

læringsprosessen skal foregå. Heller ikke Husbanken selv vet hvordan brukerne som lykkes i å bruke de digitale verktøyene har lært seg dette. De ansatte i Husbanken får først og fremst innsyn i sluttbrukernes manglende kunnskap og tilgang til riktige teknologi. Sopra Sterias artikkel påpekte begrenset tilgang til digitale verktøy som en realitet i brukergruppen for bostøtte. En saksbehandler fortalte hva dette medfører i hverdagen: «*Det går jo på det at det er mange som er litt fortvilt. De har ikke fått brevene sine [som sendes som Digipost] og klart å gå inn og lest*» (S2). Dette er et eksempel på frustrasjon over digitale løsninger, ytret fra en sluttbruker til en saksbehandler i Husbanken.

Digipost

Som nevnt over opplever bostøttesøkerne frustrasjon, blant annet som følge av å ikke få åpnet posten sin. Det ble referert til Digipost som elektronisk erstatning av papirpost. Som jeg skrev i introduksjonskapittelet har Husbanken brukt Digipost siden 2015 (Husbanken, 2015). Fordi effektiviseringsgevinstene knyttet til prosessen med å søke og behandle bostøtte var størst, da den krevde mest papirarbeid sammenlignet med Husbankens andre tjenester – var den altså den første tjenesten som ble digitalisert. Bostøtteprosessen har derfor nå blitt avhengig av digital post som praksis. Problemene med Digipost har i følge saksbehandlerne vært mange, og vi skal derfor se litt nærmere på dem her.

Et av de mest åpenbare problemene tilknyttet Digipost, er at folk ikke åpner posten sin. Tidligere mottok sluttbrukerne brev i sin fysiske postkasse. For sluttbrukere som for eksempel pensjonister og innvandrere, er dette lettere å håndtere, mener S1. Hun sa også: «*Får de det i postkassa er det mye enklere å åpne enn et elektronisk vedtak. Det blir liggende*». Erfaring tilsier altså at digital post ikke er like enkelt for alle. Vel og merke blir mottakeren varslet via tekstmelding til mobil om at det finnes post i deres elektroniske postkasse. Til tross for varslinger forblir mye post uåpnet. Årsaken til at posten ikke åpnes vet ikke saksbehandlerne sikkert, men en av dem spekulerte i om det kunne ha med telefonen å gjøre: «*Ja, for de har en gammel telefon, eller kommer ikke inn. Vi vet jo ikke alltid årsaken, for vi ser jo ikke telefonen. Mange telefoner kan jo være en sånn telefon som ikke takler det*» (S1). Her ser vi igjen mangel på grunnleggende opplæring og kompetansebygging rundt teknologien. Opphopingen av uåpnet digital post får konsekvenser og ringvirkninger både for de interne og de eksterne brukerne.

Før vi ser nærmere på ringvirkningene av at Digiposten ikke fungerer for alle sluttbrukere, skal jeg kort forklare omfanget av arbeidet med tilbakekrav av bostøtte, noe som sendes ut som Digipost. I årets *Tildelingsbrev* til Husbanken ble det vedtatt en bevilgning på ca. 2,7 milliarder kroner til bostøtte (2018). Dette er litt mindre enn i 2017, da det ble vedtatt litt over 2,8 milliarder kroner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017c). Disse store summene fordeles så på flere titalls tusener bostander som månedlig har problemer med å betale huslån eller leie. Fordi bostøtten frem til nylig har vært basert på gamle

ligninger, skjer det lett at det som utbetales ikke stemmer overens med hva søkeren egentlig hadde rett på i bostøtte ved daværende tidspunkt. Derfor gjennomføres det en etterkontroll når det finnes inntektstall på de månedene sluttbrukeren mottok bostøtte. En av saksbehandlerne forteller at: *«Hver høst sammenligner vi siste års ligning. Så nå har vi kontrollert 2016-ligninga, og da er de veldig mange som har fått bostøtte de ikke hadde rett på»* (S1). Dette resulterer i tilbakekrav. Bostøttebrukere må altså betale tilbake differansen. I 2017 lå det totale tilbakekravet på 186 millioner kroner (Leieboerforeningen, 2017). Husbanken sender så ut tilbakekravet i elektronisk postkasse, og det er her det ofte blir mest hektisk for saksbehandlerne for bostøtte i Husbanken. Én saksbehandler påstod at det i 2016 var omtrent en tredjedel av sluttbrukerne som aldri åpnet den digitale posten om tilbakekrav vedrørende bostøtte (S1).

Tilbakekrevingen skjer som nevnt én gang i året. I denne prosessen er det ofte først når Statens Innkrevingskontor blir involvert, at sluttbrukerne skjønner at de har fått post som har blitt liggende uåpnet. *«Når saken da går til statens innkrevingskontor, da etter et visst antall måneder, da ringer de. Da har de oppdaget at de har fått et krav. Ja, for statens innkrevingsssentral sender ut papirutgave»* fortalte en saksbehandler (S1). Konsekvensene av den uåpnede posten er en kraftig økning i telefoninringninger til Husbanken. Dette resulterer i vanskeligheter for de ansatte, spesielt de saksbehandlerne som tar imot telefonsamtalene.

Disse telefoninringningene kan arte seg på mange vis, og kan noen ganger være en mental belastning for saksbehandlerne i Husbanken. Som S1 sa:

Vi får veldig mye kjeft [av innringerne]. Det er veldig mange som skriker i telefonene så.. Så det er ganske heftige dager nå (...) i første fasen når vi har sendt ut de her tilbakekravene. (...) [Det er] veldig heftig på telefonen da. Som vi ser kan slike telefonsamtaler med frustrerte sluttbrukere bli strevsomt for de ansatte. En annen informant fortalte at spesielt lengden på perioden brukt på telefon, altså telefontiden, var krevende (S2). Etter å ha hatt mange misfornøyde på tråden, trengte de ofte litt luft: *«Da holdt vi på å gå på veggen. (...) Vi prøvde jo å lufte ut litt i blant. Gikk jo på gangen her og gikk i fra telefonen og lot det ringe»* (S2). Slik beskrives det å jobbe med en lang telefonøkt, i de periodene det var mye innringing relatert til tilbakekrav om bostøtte. Hele tilbakekravprosessen oppleves som lang og tung, og krever både mye arbeid og utholdenhet fra Husbankens ansattes side. Det tunge ved dette arbeidet, kan derfor bidra til at Digipost oppleves som langt fra effektivt for saksbehandlerne, men snarere tidkrevende og lite effektivt. Den digitale posten får på den måten en negativ betydning både for sluttbrukerne som ikke tar den i bruk, og for saksbehandlerne som utmattes av telefonstormen.

I følge S2 forsto ledelsen etter hvert hvor krevende dette arbeidet var. Som tiltak ble telefontiden redusert med noen timer. På den måten sitter ikke lenger saksbehandlerne hele arbeidsdagen på telefonen, men rekker også å gjøre andre ting. De får en avveksling, og en mer overkommelig arbeidsbelastning.

Det er imidlertid ikke bare tilbakekravene som er et problem for sluttbrukerne. Uåpnet Digipost har også hatt andre uheldige konsekvenser. Når vedtak forblir uåpnet kan søkeren risikere å miste eller gå glipp av bostøtte. En saksbehandler fortalte:

Jeg tenker at noen av de der er jo svakere grupper og så får de ikke vedtaket og så kan de gå glipp av bostøtte da. [Eller:] De får vedtaket og forstår ikke hva som står der. (...) Det fører til at søkerne ikke får lest vedtakene sine og at flere faller ut av ordningen dersom de har fått avslag. Og at de ikke leser det som står om at de må melde fra om endringer. (S2)

Selv om digitaliseringsprosjektet har som ambisjon å effektivisere og forenkle saksbehandlingen, ser vi her at sluttbrukerne, som allerede er i en sårbar og utsatt posisjon, risikerer å få et dårligere tilbud enn tidligere. Mye fordi de ikke er forberedt på endringer i systemet. Mange av dem mangler også digital kompetanse. I motsetning til digitaliseringens egentlige mål, kan altså digitalisering av bostøtteordningen ha den uheldige effekten at det forverrer sluttbrukernes situasjon.

Det var ikke bare sluttbrukerne som opplevde utfordringer i forbindelse med overgangen til elektroniske søknadsskjemaer og digital post. Også kommunene hadde problemer. Noen kommuner meldte at digitaliseringen slett ikke hadde effektivisert arbeidsprosessene deres, men ble snarere opplevd som et tidssluk. Som S1 sa:

Kommunene sier det er tungvint. Der er det jo delt mellom kommunene og. Vi hadde jo Trondheim kommune på besøk her, og de sier at det er ikke noe problem. Det er jo så greit. Også er det andre kommuner som sier det er helt forferdelig. Det er jo så mye merarbeid.

I likhet med sluttbrukerne er også kommunene forskjellige, og har ulik kapasitet og ressurser. S1 fortalte at kommunenes opplevelser av digitaliseringen varierte ut fra måloppnåelse. Det finnes tilfeller der kommuneansatte har nok med sine vanlige arbeidsoppgaver, men at forventingen om søkerveiledningen legges oppå dette. For disse kommunene blir digitalisering ikke et verktøy for effektivisering, men heller noe som hemmer dem i andre arbeidsoppgaver og tilknyttede rutiner. Saksbehandler S1, påpekte at forskjellen var merkbar. Hun nevnte Trondheim kommune som eksempel på å være bedre rustet for slike digitale overganger. En kommune som har større kapasitet og kompetansegrunnlag kan altså lettere tilvende seg slike endringer. Følgelig blir de også mer fornøyde med de nye digitale verktøyene som tas i bruk av Husbanken. For andre kommuner oppleves digitaliseringen ressurskrevende. Likevel, dette ser ut til å være et problem som først og fremst handler om kommunenes kapasitet, ikke om digitalisering av tjenesten. S2 konstaterte at de fleste kommuner hovedsakelig er positiv til digitaliseringen av Husbankens søknadsskjemaer.

Utforming

Det finnes altså en rekke utfordringer rundt digitaliseringen av bostøtte. Digipost er et klart eksempel på et digitaliseringsprosjekt som har hatt påvirkning på bostøtteprosessen. Hva med utformingen av selve søknadsskjemaet? Har utforming og implementering av den digitale varianten av bostøttesøknaden fungert bra? Det viste seg at det var utfordringer med det også. Informantene nevnte at ikke alle opplysninger fikk plass i skjemaet, at ikke all nødvendig kommunikasjon fikk plass, og at spriket mellom prosesser som er digitalisert og ikke digitalisert førte til tungvinte løsninger i en overgangsfase.

Flere av informantene har vært med i utforming av elektroniske søknadsskjemaer både for bostøtte og andre lånetjenester. De kjenner derfor til utfordringen med å konstruere skjema som skal inkorporere alle variasjoner både i regelverket og søkermassen. Noen vansker dukker heldigvis opp før sluttresultatet er ferdigstilt til bruk.

M1, som blant annet jobber som saksbehandler av ulike låne- og tilskuddsordninger, men også har vært med i å utforme elektroniske søknadsskjemaer, er i utgangspunktet positiv til digitaliseringen av søknads- og behandlingsprosedyrene. Likevel har hun selv fått kjenne på vanskeligheter som kan oppstå tidlig i digitaliseringsarbeidet. Noen av vanskelighetene kommer av at en del kommunikasjon forsvinner og ikke får plass i et elektronisk skjema. Slike skjema har en tendens til å kunne bli litt firkantet, fortalte hun:

... når kommunen har sendt forespørsel, (...) så stenges systemet til (...) vi som saksbehandlere åpner for at nå kan de sende inn søknaden. Og den kommunikasjonen som er i mellom der, den må jo skje. Enten at de sender på e-post til meg og jeg importerer på saken, eller at de sender en e-post til dokumentsenteret i Bodø, som håndterer all sånn type post, [og] at de legger det inn på saken.

Slik M1 opplevde det, oppstår det omveier for den uformelle kommunikasjonen som normalt skjer for å få fullført en formell søknadsprosess. Denne uformelle kommunikasjonen passer ikke inn i de standardiserte, digitale søknadsprosedyrene og kommer dermed oppå eller ved siden av søknadstråden. Problemet er altså at e-søknaden ikke har rom for, eller måter å håndtere, denne uformelle kommunikasjonen. Disse omveiene innebærer direkte kontakt med saksbehandler, eller ved e-post til postsentralen til Bodø. Uansett må Husbankens ansatte da manuelt legge inn og gjøre endringer i saksdokumentene.

Det er ikke bare uformell kommunikasjon som faller utenfor den direkte søknadsprosedyren slik den er utformet. Også tilleggsopplysninger, endringer og oppdateringer underveis må gjennom disse andre leddene for å bli inkludert i den ferdigstilte søknaden, fortalte M1. M2, som jobber med prosjektarbeid i tillegg til andre oppgaver, refererte til spriket mellom papir og det elektroniske. Han illustrerte hvordan papir og elektronikk i dag må kombineres fordi digitaliseringen ikke er gjort på alle områder:

(...) noen av de papirtingene må du jo printe ut, og så må du fylle dem inn, og så må du sende det i posten. Ja! Og så skal det fylles inn manuelt, scannes inn og noen som må sitte og punche inn manuelt.

For at saksbehandlingen skal skje elektronisk hos kommunene eller i Husbanken må en eventuell papirsøknad først føres inn i et elektronisk system. Dersom søknaden allerede er digitalisert og ført riktig kan det gå noenlunde direkte til saksbehandler. Dette er en klar fordel med digitaliseringen, og nettopp det som er ønskelig. Problemet er at papirbaserte og digitale løsninger foreløpig må brukes om hverandre. Fordi kommunene og Husbanken operer med digitale saksbehandlersystemer, må søknader som ikke ennå er digitaliserte, først puttes inn i de digitale systemene. Dette er akkurat den type arbeid som kan avskaffes ved digitalisering og automatisering av prosesser. Både M1 og S1 mente imidlertid at disse problemene vil bedres med tiden. M1 kalte dem «forbedringsområder», og S1 kalte dem «barnesykdommer». Begge trakk frem en praksis med kontinuerlig endringer og korreksjoner etter hvert som de digitale systemene tas i bruk.

Som vi husker, kalte M1 skjemaene «firkantet». Denne typen rigiditet har hun fått merke både i arbeidet med ferdig digitaliserte søknader, og underveis i utforming av elektroniske søknadsskjemaer. Også M2 fortalte at det kan være vanskelig å fylle ut skjemaene:

Si det er noen som skal bygge 200 boliger i 4 blokker, (...) ulike boliger og sånne ting. Hvor enkelt er det å fylle ut all den informasjonen i det systemet her? Hvilken kategori kommer man inn i (...)? Nei jeg kan skjønne at det er litt vanskelig. Jeg var og sjekket det selv også.

Flere har altså kjent at skjemaene ikke alltid får med seg all viktig informasjon om- og fra søkerne, og i noen tilfeller er vanskelige å fylle ut korrekt. Alle informantene, utenom én, forteller om opplevelser der søkere eller kommuner har vanskeligheter for å fullføre søknader riktig. De eksterne brukerne har allerede etablerte brukermønstre og måter å søke tjenester i Husbanken på, men det blir et brudd i rutinene når nye verktøy innføres. Tilvenning og læring er vanskelig for sluttbrukerne. Hvis ikke kommunenes veiledning er på tilbudssiden, kan det oppstå et sprik mellom sluttbrukernes kompetanse og den nye teknologien.

Vi har sett at de problematiske ringvirkningene knyttet til digitalisering av søknadsskjema for bostøtte og Digipost, har vært mange. utfordringer har oppstått både i tidlig utformingsfaser, og ved ferdigstilt tjeneste. Husbanken er nødt til å følge opp kravet om å digitalisere og fornye sine søknadsprosesser slik at søknadene og støtten blir lettere tilgjengelig for deres brukere. Ideen er også å spare ressurser og tid, og dermed få økt måloppnåelse i form av flere søkere, flere behandlede søknader, og slik flere sluttbrukere inn i sikker og trygg bolig. Til tross for denne intensjonen fortalte flere av informantene, hovedsakelig saksbehandlerne, at digitaliseringen har vært svært vanskelig for bostøttesøkerne spesielt. Som det står i en artikkel på regjeringens nettside: «*Et sentralt utgangspunkt for digitaliseringen av offentlig sektor i Norge er at innbyggerne i*

stor grad er digitale» (2014a). Forventningen eller kravet er med andre ord at brukerne allerede behersker digitale verktøy. Som både *Digitaliseringsrundskrivet* og Sopra Steria er klar over, er ikke dette tilfellet i den norske befolkning som helhet. I samme artikkel står det: *«Videre vet vi at innbyggerne forventer at det offentlige tilbyr gode digitale tjenester»* (Regjeringen, 2014a). Husbankens digitalisering av bostøtteordningen følger opp kravet fra myndighetene, men det kan se ut som det ikke har vært tatt nok hensyn til at en del av sluttbrukerne ikke har de ressurser eller den kompetansen som er nødvendig for å nyttiggjøre seg av tjenestene på en god måte.

Positive opplevelser

Som nevnt tidligere, har de fleste saksbehandlerne jeg intervjuet, jobbet med klager. Dette preger selvsagt deres erfaringer. Det er imidlertid også viktig å vite hva som fungerer bra.

Til tross for problemer, stiller flere saksbehandlere seg positivt til sluttbrukernes gevinster med digitalisering. Den grunnleggende hensikten med at Husbanken digitaliserer tjenester og arbeidsprosesser, er som nevnt å forbedre tilbudet rettet mot sluttbrukerne, samt effektivisere sin egen og kommunenes drift. Regjeringens prinsipper om fornying, forenkling og forbedring ligger til grunn for disse ambisjonene. En av disse ambisjonene sto konkretisert i Sopra Sterias artikkel. Der ble det påpekt at e-søknaden for bostøtte skulle utformes slik at søkere veldig enkelt kan ta bilde av dokumentasjon for så å sende det med i søknaden på mobil (Blix-Elton, 2015). Det samme kan en av saksbehandlerne bekrefte: *«Vi ser jo store fordeler nå ja. For [søkerne] kan jo sitte hvor som helst å søke og scanne inn vedleggene når det passer seg. Så for søkeren er det en stor framgang»* (S1). For sluttbrukere med digital kompetanse, er altså e-søknaden en positiv ressurs, mener saksbehandleren. En annen saksbehandler ser både fordeler og ulemper ved digitalisering for brukerne, men håper at sluttbrukerne ser positivt på at Husbanken jobber med å digitalisere sine søknader: *«Ja, det håper jeg nå. At søkerne syns det. (...) [For] de som har muligheten til å søke digitalt, må det jo være en stor fordel»* (S3). Sitatet viser ikke til reell erfaring eller tilbakemelding fra eksterne brukere, men er et personlig håp og ønske om at eksterne brukere opplever økt digitalisering som en positiv utvikling. Til tross for negative erfaringer, konkluderer to av saksbehandlerne at digitalisering er noe positivt for sluttbrukerne.

Selv om overgang fra papirbrev til digital post også har medført en rekke utfordringer for alle brukerne, har én betydelig gevinst blitt synlig. Husbanken sparer enorme økonomiske ressurser på å kutte papirbrev (Direktorat for forvaltning og IKT, 2015). Ikke bare er det mer miljøvennlig å kutte papiret, men det sparer også mange millioner i årlig portoavgift (Direktorat for forvaltning og IKT, 2015). På den måten har denne digitaliseringen gitt betydelig gevinst for Husbankens del. Som vi tidligere så er ressursparing en sentral ambisjon bak digitalisering. V1, som jobber med strategi og planlegging, poengterte at

ressurssparing på dette området frigjør ressurser til annet bruk. Dette gagnar, etter hans mening, spesielt kommunenes arbeid. Kommunene selv ser ut til å være av en annen oppfatning når de forteller om merarbeid på grunn av digitalisering, jf. S1 utsagn tidligere. Som V1 understreket vil ressursparing på et område skape raskere eller høyere måloppnåelse på et annet område. Mindre midler brukt på brevpost, kan for eksempel bety flere midler til bostøtte. Etter V1s mening er digitalisering et essensielt verktøy for å oppnå Husbankens overordnede samfunnsoppdrag; at alle skal ha et sted å bo.

Et annet eksempel på ressursparing er arbeidet vedrørende tilbakekrav av bostøtte. Dette skapte som vist over, frustrerte sluttbrukere og stor arbeidsbelastning for de ansatte. På grunn av enorme summer i feilberegninger til bostøtte, ble det i 2016 bestemt at et nytt regelverk skulle innføres (Husbanken, 2016). Endringen gjaldt fra og med 2017 (Husbanken, 2016). Her har innføringen av digitale verktøy vist seg å kunne bidra positivt både for sluttbrukere og saksbehandlere. Husbanken annonserte det nye regelverket på sine nettsider, og skrev: «*Vi henter automatisk inn tallene for lønn, pensjon, stønader og andre utbetalinger som arbeidsgivere og NAV har meldt inn til Skatteetaten for den aktuelle måneden. Du trenger ikke å gi oss opplysninger om slike inntekter*» (2016). Regelendringen adresserer problemet ved roten. Ved å gjøre bedre beregninger, vil det bli færre tilbakekrav. S3 er optimistisk i forhold til det nye regelverket. En regelendring er ikke i seg selv digitalisering, men i dette tilfellet går regelendringen ut på samkjøring av digital informasjon som statlige instanser fra før besitter. Slik samkjøring ble forøvrig tidligere nevnt i *Digitaliseringsrundskrivet* som et potensial. Også V1 mente dette var en del av den helhetlige digitaliseringsstrategien i Husbanken da han sa: «*Gjenbruk av offentlige data er en viktig del av [digitaliseringen]*».

Brukermedvirkning

Ett godt eksempel på en suksesshistorie når det gjelder digitalisering av bostøtte, er hentet fra Arendal kommune. Dette er også en illustrasjon på betydning av god opplæring. S1 fortalte hvordan Arendal kommune har utmerket seg i veiledningsarbeidet rettet mot sluttbrukerne. Hun fortalte at: «*[I] Arendal kommune (...) der er det en person fra voksenopplæringen som driver og reiser rundt til dem på flyktningkontor, og hun tar hjemmebesøk og alt sann for å lære dem og søke, og hjelper dem gjennom prosessen*». Som vi har sett tidligere, er denne type veiledning nevnt i *Digitaliseringsrundskrivet* som retningslinjer for brukeroppfølging og -tilrettelegging. Der er det spesifisert at staten har et ansvar overfor kommunene, som så har et ansvar overfor innbyggerne. Poenget er at sluttbrukere skal bli veiledet i bruk av digitale tjenester slik at de kan dra nytte av dem.

Faktisk har Arendal utmerket seg så markant at Husbanken trakk frem kommunen som eksempel og suksesshistorie i en artikkel på egen nettside. Der sto det:

I Arendal bruker 95 prosent av alle som søker bostøtte den digitale søknaden til Husbanken. Det er takket være engasjerte medarbeidere som er på tilbudssiden både i kommunen og i NAV. Hilde Hegerlund er en av dem. To dager i uken veileder hun flyktninger i bostøtte og økonomi på voksenopplæringen i Arendal. (Husbanken, 2018b).

Dette er en betydelig høyere prosentandel enn i resten av landet hvor det gjennomsnittlig er 45% av bostøttesøkerne som søker digitalt (Husbanken, 2018b). Arendal har blitt en suksesshistorie fordi de har en ildsjel som investerer tid og arbeid i veiledningsarbeidet. Ikke alle kommuner har dette. Tidligere så vi at saksbehandlerne sa at kommunenes opplevelser kunne variere mye.

Som vist i kapittel 2, er brukervedvirkning et sentralt poeng i satsingen på digitalisering av offentlig sektor. Samtidig pekte jeg på at det var lite konkretisert i de politiske dokumentene, hvordan dette skulle gjennomføres. Husbanken har imidlertid trukket inn ansatte i dette arbeidet, Men som vi så tidligere, har arbeidet med å utforme gode digitale løsninger vært utfordrende. Et godt utformet skjema skal sikre at all nødvendig og riktig informasjon blir fylt inn, at alle alternativer er tilstede, og at det er gjort forståelig for søkeren hvordan og hva som skal fylles ut. Mange ansatte i Husbanken sitter med mye kompetanse og erfaring som er særs nyttig når kompliserte regelverk og praksiser skal oversettes til et standard elektronisk søknadsskjema. I et forsøk på å skape slike gode utforminger, har de interne brukerne, som til vanlig jobber med det aktuelle feltet, blitt forespurt om innspill. Her er noen plukket ut, slik M1 og M2 har opplevd, eller de har meldt inn forbedringer på eget initiativ, slik flere av saksbehandlerne har gjort.

Brukermedvirkning kan også ha positive effekter for de interne brukerne. Det kan være veldig motiverende og skape en større eierskapsfølelse til digitaliseringsprosjektet. M1 fortalte at hun opplevde det som fruktbart og motiverende å kunne bidra til at digitale løsninger ble et godt verktøy for sluttbrukerne, altså søkerne. Ved å trekke med de ansatte i utviklingsprosessen klarte Husbanken i en viss grad å oppfylle både ambisjonen om kvalitet for de eksterne brukerne og motivasjon for de interne brukerne.

De interne brukerne i Husbanken, har som vist både negative og positive erfaringer med digitalisering generelt og av bostøtteordningen spesielt. For dem som jobber med klagesaker, var sluttbrukernes problemer tydelige, men de så også hvordan for eksempel nye systemer for inntektsinformasjon kunne bidra positivt for de samme brukerne. Inntrykket mitt var at informantene mente digitalisering ville gagne de eksterne brukerne; kommunene og sluttbrukerne. Til slutt i dette kapitlet, skal vi se litt på hvordan de ansatte i Husbanken ser på digitalisering og endring generelt, og hva de tror om framtidig utvikling.

Holdninger til digitalisering, endring og framtidsutsikter

Blant mine informanter var det optimisme rundt Husbankens endringsdyktighet. V1 skrøt av Husbankens ansatte:

De har vært vant med å gå fra ett område til et annet. Og det gir også en slags robusthet i forhold til endring. Det at du har vært gjennom endringer tidligere. Du bygger opp en slags endringskapasitet fordi du har erfaring med at; ja, det skjer, og det går egentlig ganske bra.

Utsagnet viser en stor tiltro til Husbankens ansatte og deres evner. Fire andre informanter uttrykte eksplisitt at de ser lyst på Husbankens evne til å gjennomgå endringer. Med litt humor, sa M1: «*Endringsdyktig er et ord vi lærte for flere år siden. Det må vi bare være*». Hun fremstår optimistisk til at digitalisering er noe både Husbanken og hun selv klarer å henge med på.

Dette fører oss inn på et annet fenomen som er gjennomgående i informantenes holdninger. Alle opplever digitaliseringen og endringen som noe uunngåelig. M1 sa: «*Det er digitalisering det går [i]. Enten her eller der. Så vi må jo bare henge oss på*», og poengterte følgelig utviklingsretningen samfunnet som helhet beveger seg i. S3 fortalte også om de stadige endringer Husbanken må henge seg med på. Videre sa M1 om digitalisering: «*Vi gjør det nå. Sånn skal det være. Og det skal vi gjøre med et smil*». V1 presiserte at ikke alle deler av Husbanken er digitalt modne, men at andre aktører de samhandler med i sitt virke har en forventning om digital kunnskap. Han sa at de ikke kan drive med faks og lignende: «*Nei, vi gjør ikke det altså. Men det er noe med det å drive å skanne, og sende inn på epost og sånn. Det er ikke holdbart i dag*». Derfor er det, etter V1s mening, viktig å henge med i teknologiutviklingen: «*Jeg tror også at det er viktig for vår måloppnåelse at vi er digitalt modne ut mot bransjeaktørene for å påvirke kvaliteten i det som bygges*». For noen ser det ut til at digitalisering er noe de godtar og anerkjenner som realitet, mens andre er engasjerte og entusiastiske for hva digitalisering kan gjøre og bidra til.

Nettopp dette spørsmålet om hva digitaliseringen kan bidra med, dette mulighetsrommet og potensiale, er en stor motivasjonsfaktor for V1 og M2s engasjement. De er begge ekstra interessert i selve digitaliseringen, og hvor det kan ta organisasjonen. Som det tidligere ble nevnt, blir likevel ikke Husbankens reelle samfunnsoppdrag glemt. Begge presiserte dette; M2 da han tidligere sa at Husbanken ikke driver med digitalisering «*bare for moro skyld*», og V1 da han sa: «*Digitalisering, det gjør en jo i hvert fall ikke for digitaliseringens sin del*». Sistnevnte beskriver digitalisering videre som: «*... en positiv mulighet. Så vi kan videreutvikle vårt tjenestetilbud. Vi kan gjøre det mer effektivt. (...) Det er et utvidet perspektiv som handler om å tenke på nye muligheter som digitaliseringen gir innenfor de fagområdene vi jobber med*». Begge informantene deler altså entusiasme for hva digitalisering som innovativt verktøy kan bringe i fremtiden.

Domestisering av Husbankens digitale verktøy

Alt vi har sett på i dette kapitlet, forteller noe om hvordan teknologien, e-søknad for bostøtte, blir domestisert hos brukerne. Hvordan blir brukerne vant til den nye teknologien? Hvilke læreprosesser har skjedd eller burde skje, for at brukerne kan dra nytte av teknologien? Hvilken betydning får den nye teknologien for brukerne,

og hvilke brukermønstre har oppstått? Med utgangspunkt i Sørensen og Lies tre dimensjoner: praktisk, kognitiv og symbolsk, og basert på brukernes erfaringer, skal jeg se hva som karakteriserer domestiseringsprosessene knyttet til den digitale bostøtteordningen?

Den kognitive dimensjonen

Den kognitive dimensjonen handler om hvordan brukeren lærer seg å bruke teknologien. Opplæring og bistand er nevnt som en nødvendighet i *Digitaliseringsrundskrivet*. Der står det at departementene har ansvar for at direktorater og etater legger til rette for at kommuner kan bistå og lære opp sluttbrukere til bruke de digitale tjenestene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b). Arendal kommune er en suksesshistorie som viser at prioritering av opplæring og oppfølging av sluttbrukerne gir gode resultater og en vellykket domestisering av tjenesten. Her tar flere søkere i bruk den digitale tjenesten, noe som bidrar til at regjeringens ambisjoner med digitalisering nås. Hvorfor ser vi ikke samme nivå av opplæring og bistand i alle kommuner?

Den type tette oppfølging og opplæring, som Arendal kommune eksemplifiserer, krever mye av kommunene. Dette er en av grunnene til at opplæring ikke er standard praksis overalt. Manglende opplæring fører til problemer. Uåpnet digital post fører for eksempel til telefonstorm og kjefting på Husbankens ansatte. Slik jeg tolker det er det nettopp manglende opplæring som har størst betydning i forhold til at tjenesten og teknologien ikke domestiseres. De eksterne brukerne, kommunene og sluttbrukerne, har allerede etablerte brukermønstre og måter å søke tjenester i Husbanken. Derfor brytes disse bruksmønstrene når nye verktøy innføres. Tilvenning og læring er vanskelig for sluttbrukerne, spesielt bostøttens sluttbrukere. Hvis ikke kommunene kan tilby god opplæring, oppstår det dermed et sprik mellom sluttbrukernes kompetanse og den nye teknologien.

Også brukervedvirkning er en del av læringsprosessen. I en slik prosess må brukerne, i denne sammenhengen Husbankens ansatte, tenke gjennom hvordan de selv bruker teknologien og hvilke erfaringer de har med den. De tar også med seg sluttbrukernes erfaringer og kan slik gi utviklerne av teknologien innsikt i brukernes behov og bruksmønstre. Dette illustrerer også hvordan domestisering er en toveisprosess mellom teknologi og teknologibrukeren (Lie & Sørensen, 1996).

Den praktiske dimensjonen

Som vist har digitalisering av bostøtte, skapt en del merarbeid for saksbehandlerne og kommunene. Begge parter må endre sine arbeidsrutiner. Det samme kan også sies om sluttbrukere, som må lære nye praksiser for å søke om bostøtte og motta vedtak, svare på vedtak og så videre. For saksbehandlerne har mye klagearbeid betydd lange telefonøkter og mindre tid til andre arbeidsoppgaver og rutiner.

Mens en god del sluttbrukere har greid å ta i bruk den digitale søknaden er det tydelig et problem for de sluttbrukerne saksbehandlerne hører fra. De glemmer å åpne Digipost, å svare på elektroniske vedtak eller i det hele tatt å bruke den digitale bostøttesøknaden. Som det ble nevnt tidligere er det kun 45% som søker digitalt på landsbasis (Husbanken, 2018b). Det ser med andre ord ut til å være store forskjeller i bruksmønstre.

Den symbolske dimensjonen

Husbankens ansatte er optimistiske til hva digitalisering kan føre til med tiden, men er klar over at det nå er en overgangsfase med en rekke utfordringer. Altså er digitalisering foreløpig ikke synonymt med effektivitet og forenkling, slik regjeringen har ambisjoner om. Noen informanter erfarte at digitaliseringsprosesser var uunngåelig, til tross for at de selv ikke nødvendigvis hadde et ønske om det. Andre så på digitalisering som en naturlig og nødvendig del av fremtiden. Kommunene hadde varierende opplevelser av digitalisering. For noen fungerte det som et nyttig verktøy slik det er ment å fungere, mens for andre betydde digitalisering merarbeid. Sluttbrukerne, de som skal søke digitalt og åpne den elektroniske postkassen, hadde også varierende opplevelser. For noen gikk det knirkefritt, men i denne studien har vi først og fremst hørt fra de som møter problemer med digitaliseringen. Flere sluttbrukere manglet både teknologi og kompetanse for å bruke de digitale tjenestene. Dette kan potensielt skape en følelse av lite kontroll. Den symbolske betydningen av digitalisering av bostøtteordningen, framstod med andre ord motsetningsfylt – effektivitet og oversikt på den ene siden, merarbeid og kontrolltap på den andre.

Alt i alt viser dette kapittelet at den digitaliserte bostøttesøknaden ikke er domestisert hos alle brukere av søknaden. Det er fortsatt utfordringer knyttet til kompetanse og tilgang til teknologi hos en del brukere, både i kommunene og blant sluttbrukerne. En del brukere opplever manglende effektivitet fordi man må veksle mellom digitale og papirbaserte løsninger, og de mangler fortsatt gode systemer for opplæring av sluttbrukere i kommunene.

Kapittel 4 – Konklusjon

Denne oppgaven har handlet om digitalisering i Husbanken. Jeg har sett på hvordan offentlige dokumenter har skrevet fram brukere og brukermedvirkning i sine planer for digitalisering, og hvilke erfaringer brukere, både ansatte, kommuner og sluttbrukere, har gjort seg. I den sammenhengen har jeg fokusert spesielt på ett konkret case: digitalisering av bostøttesøknaden. Problemstilling for oppgaven lød som følger: *Hvordan defineres og karakteriseres brukeren i offentlig sektors digitaliseringsarbeid, og hva er brukernes erfaringer med digitaliserte tjenester i Husbanken, med spesielt fokus på bostøtte?*

I kapittel 1 skisserte jeg en kontekst for tematikken ved å fortelle om Husbankens virke, samfunnsoppdrag og organisasjon. Som statlig organ, underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, får Husbanken instruksjoner om hvordan de skal sette regjeringens sosiale boligpolitikk ut i livet. Siden gikk jeg gjennom det teoretiske perspektivet som har inspirert analysen; domestisering. Teorien sikter på å forklare hvordan innføring og bruk av teknologi kan betraktes som en prosess der både brukeren og teknologien endres. Mine metodiske overveielser og praktiske gjennomføring av prosjektet, fulgte etter teoriomtalen.

I kapittel 2 analyserte jeg noen utvalgte styringsdokumenter som Husbanken må forholde seg til (*Digitaliseringsrundskrivet, Bolig for velferd og Tildelingsbrevet*). I tillegg analyserte jeg en del av Husbankens nettside og en artikkel av konsulentfirmaet Sopra Steria, som utviklet det digitale søknadsskjema for bostøtte. Jeg ville finne ut hvilke brukerforestillinger som ble skrevet frem i disse dokumentene, og hvilken rolle brukerne ble tilskrevet som medvirkende part i digitaliseringsprosessene.

I dokumentene om det boligsosiale arbeidet, så vi at brukeren ble definert som de «vanskeligstilte på boligmarkedet». Jeg valgte å kalle dem sluttbrukere. *Digitaliseringsrundskrivet* skiller seg ut fra resten av dokumentene, ved å tilby en bredere brukerdefinisjon der det fokuseres på digitalisering fremfor sosial boligpolitikk. Brukeren av de digitale verktøyene er i følge rundskrivet innbyggere, kommuner og statlige virksomheter. Fordi denne studien fokuserer på brukeren i *digitaliseringsprosesser*, så jeg at det var to andre brukergrupper som måtte løftes frem: Husbankens ansatte og norske kommuner. Jeg definerte så Husbankens ansatte som *de interne brukerne*, og kommuner og sluttbrukere som *de eksterne brukerne*. Alle dokumentene gjorde det tydelig at brukeren *bør* være i sentrum for digital utforming av produkter og tjenester. Ideen er at dette vil skape enklere brukertjenester av god kvalitet og med god tilgjengelighet.

Imidlertid fant jeg at disse dokumentene i ulik grad konkretiserte *hva* brukermedvirkning innebar og hvordan det skulle gjennomføres. Den nasjonale strategien *Bolig for velferd*, satte en høy standard for hva som var ønskelig av brukermedvirkning. På det politiske nivået forble brukermedvirkning lite spesifisert utover de helt overordnende ambisjonene. Det var først i Sopra Sterias

artikkel at brukerinvolveringen ble konkret da vi kunne lese om brukertesting på gata.

I kapittel 3 så jeg på brukernes negative og positive erfaringer med digitalisering, med spesielt på Husbankens bostøttetjeneste. Hensikten var å få et innsyn i hvordan digitaliseringen oppleves i praksis av de ulike brukergruppene, altså hvordan teknologien domestiseres. I tillegg så jeg på informantene, altså de ansatte i Husbanken, sin forståelse av hvem som er brukere av denne tjenesten.

I likhet med de boligsosiale dokumentene, omtalte de ansatte brukeren som de «vanskeligstilte på boligmarkedet». De påpekte at det er en stor utfordring å digitalisere tjenester som først og fremst skal nå en gruppe av befolkningen som ikke har ressurser eller kompetanse til å bruke den. De pekte også på sluttbrukernes sårbarhet, og hvilke problemer det medførte i digitalisering av bostøttesøknaden og overgang til Digipost. Sluttbrukernes utgangspunkt med hensyn til ressurser og kompetanse, skapte betydelig merarbeid og frustrasjon for saksbehandlerne. De fortalte om negative opplevelser rundt uåpnet post, noe som førte til mye ekstraarbeid. I tillegg kunne konsekvensene for sluttbrukerne i verste fall være at de ble fratatt rett til bostøtte.

To andre utfordringer som kan nevnes er: overgangsfasen mellom papirbruk og digitale løsninger, og at digitale skjema ble opplevd som rigide. Når deler av en sammenhengende prosess blir digitalisert, mens andre deler forblir analoge, må det skje en del arbeid for å lappe dette skillet. Her merkes ikke effektiviseringen som digitaliseringen lover. Rigide og «firkantede» skjemaer har problemer med å fange opp alle brukere, all informasjon og all nødvendig kommunikasjon i en søknadsprosess. I begge tilfeller fortalte informantene om merarbeid og tungvinte omveier. Noen informanter var likevel optimistiske og kalte disse utfordringer «forbedringspotensial» og «barnesykdommer», mens andre satte spørsmålsteget ved denne type skjema sin evne til å gripe heterogeniteten i søkermassens problemer.

Ressurssparing var av de mer positive erfaringene som kom frem i informantenes redegjørelse. Husbanken sparer ressurser i form av miljø og økonomiske midler ved bruk av Digipost fremfor papirpost, og ved bruk av digital søkeprosess for bostøtte. Ved regelendring om innhenting av digitale opplysninger til beregning av bostøtte, spares økonomiske midler i feilutbetalinger, arbeid for Husbankens ansatte og frustrasjon hos sluttbrukerne. I tillegg til disse reelle effektene, er alle informantene positive til at flere effektiviseringsambisjoner vil realiseres i fremtiden.

Så hva kan gjøres for at regjeringens ambisjoner og gevinster i større grad realiseres og merkes av brukerne? Noe av det som ser ut til å være viktigst for realisering av gevinster, er opplæring og oppfølging av sluttbrukerne. Og som V1 sa, må også kommunene overbevises om at digitalisering byr på gevinster og fremtidig potensiale. I *Digitaliseringsrundskrivnet* har vi sett retningslinjer som eksplisitt sier at staten skal bistå kommuner til å hjelpe sluttbrukerne med bruk av

digitale verktøy. Erfaringer fra interne og eksterne brukere viser at veiledning og bistand er nødvendig, men ikke gjennomføres i tilstrekkelig grad.

Historien fra Arendal viser at tettere oppfølging og opplæring åpenbart gir resultater. På landsbasis finnes det imidlertid rom for forbedring i opplæring av sluttbrukere. Dette krever en del av kommunene, men som det ble nevnt i dette kapittelet har ikke alle kommuner de ressurser som trengs.

Ellers viser mine data at det er viktig å fokusere på brukermedvirkning. Som vi så i kapittel 2 var ikke måten brukermedvirkning skulle foregå konkretisering i dokumentene, men som kapittel 3 viste var det flere ansatte som hadde blitt involvert i utvikling av søknadsskjemaet. Sluttbrukerne derimot, var ikke involvert på en systematisk måte. Her vil jeg påstå at det også finnes rom for forbedring.

Som vi har sett er det ikke alltid samsvarer mellom politiske ambisjoner og virkeligheten eller reelle opplevelser. Staten ønsker gjennom *Digitaliseringsrundskrivet*, å geleide sluttbrukerne slik at overgangen blir lettere, men dette dyttes altså nedover til de statlige virksomhetene som er i kontakt med sluttbrukere. Noen sluttbrukere mangler den teknologien som trengs. Den største utfordringen er altså at opplæringen er for dårlig, altså det Lie og Sørensen (1996) kaller den kognitive dimensjonen i domestiseringsprosessen. Det vil i tillegg kreve en god del tid, spesielt med brukergruppen tilknyttet bostøtte.

Når problemene blir færre og praksisene mindre utfordrende, vil gevinstene antakelig bli mer synlige. Mine funn tyder på at det å trekke de interne brukerne med i utviklingen av de digitaliserte tjenestene, god og omfattende opplæring av sluttbrukerne og muligheten til å bruke flere teknologiske plattformer for å bruke tjenestene, er nødvendige tiltak for at digitaliseringsprosessene skal lykkes.

Mens digitalisering i dag for mange betyr usikkerhet, endring, utfordringer og omveier, kan digitalisering i fremtiden potensielt være synonymt med effektivitet, tilgjengelighet og brukerorientering, i tråd med regjeringens intensjoner og ambisjoner.

Litteratur

- Blix-Elton, K. (2015). Husbanken: Tommel opp for bostøttesøknad på nett. Hentet 6. februar, 2018, fra <https://www.soprasteria.no/kundereferanser/kundereferanse/husbanken>
- Direktorat for forvaltning og IKT. (2014). Husbanken vant prisen for årets digitale tjeneste. <https://www.difi.no/artikkel/2014/11/husbanken-vant-prisen-arets-digitale-tjeneste>
- Direktorat for forvaltning og IKT (Producer). (2015). *Motta digital post fra det offentlige!* [Informasjonsfilm] Hentet fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitale-felleslosninger/digital-postkasse>
- Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. (2011). *Samordning og styring av IKT-relaterte investeringer i staten*. Regjeringen.no Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samordning-og-styring-av-ikt-relaterte-i/id661897/>.
- Hoff, P.M. (2008). Modernisering av offentlig sektor. Hentet 18.mai, 2018, fra <https://www.ikt-norge.no/nyheter/modernisering-av-offentlig-sektor/>
- Husbanken. (2015). Digital post fra Husbanken. Hentet 1. mai, 2018, fra <http://www.vegarshei.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=9&FilId=1272>
- Husbanken. (2016). Nytt regelverk i 2017. Hentet 16. april, 2018, fra <https://www.husbanken.no/bostotte/2017-nytt-regelverk/>
- Husbanken. (2017a). Historie. Hentet 1. mai, 2018, fra <https://www.husbanken.no/om-husbanken/historikk/>
- Husbanken. (2017b). Mål og styring. Hentet 9. mai, 2018, fra <https://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>
- Husbanken. (2017c). Organisasjon og leing. Hentet 30. april, 2018, fra <https://www.husbanken.no/om-husbanken/organisasjon-og-ledelse/>
- Husbanken. (2018a). 1. Generelt om bostøtte. Hentet 3. juni 2018, fra <https://www.husbanken.no/bostotte/kommune/veiledere/hb-9b12-veileder-i-regelverk-for-bostotte/1-generelt-om-bostotte/1-3-beregning-og-utbetaling-av-bostotte/>
- Husbanken. (2018b). «E-søknaden er jo så enkel å bruke». Hentet 21. mai, 2018, fra <https://www.husbanken.no/bostotte/kommune/flere-digitale-brukere/>
- Husbanken. (2018c). *Månedssstatistikk for bostøtte. Februar 2018*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Statistikk/Maanedsstatistikken_for_februar_2018.pdf
- Husbanken. (2018d). Ny elektronisk søknad for grunnlån og tilskudd til utleieboliger. <https://www.husbanken.no/grunnlaan-kommune/ny-elektronisk-soknad-for-grunnlan-og-tilskudd-til-utleieboliger/>
- Husbanken. (udatert). Om Husbanken. Hentet 23. april, 2018, fra <https://husbanken.no/om-husbanken/>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Tildelingsbrev til Husbanken*. (Tildelingsbrev 14/56-1). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/2014_husbanken.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017a). *Digitalisering i kommunal sektor*. (Brev 17/4008). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitalisering-i-kommunal-sektor/id2570258/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017b). *Digitaliseringsrundskrivet*. (Runskriv H-7/17). Hentet fra <http://www.usit.uio.no/om/it-dir/planer/2018/fra-kd/digitaliseringsrundskrivet.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017c). *Tildelingsbrev til Husbanken*. (Tildelingsbrev 17/56). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/2017_husbanken.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Tildelingsbrev til Husbanken*. (Tildelingsbrev 18/56). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/2018_husbanken.pdf.
- Leieboerforeningen. (2017). Husbanken krever tilbake 186 millioner kroner i bostøtte. <https://www.leieboerforeningen.no/Aktuelt/tabid/277/ID/2333/Husbanken-krever-tilbake-186-millioner-kroner-i-bostotte.aspx>
- Lie, M. & Sørensen, K.H. (red.). (1996). *Making technology our own?: domesticating technology into everyday life*. Oslo: Scandinavian University Press
- Meld. St. 27 (2015-2016). (2016). *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/sec1>.
- Meld. St. 31 (2015-2016). (2016). *Postsektoren i endring*. Oslo Samferdselsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3086021fad094e71800005203ee04bf/no/pdfs/stm201520160031000dddpdfs.pdf>.
- Meyer, M.A. (2005). *Modernisering av offentlig sektor*. Innlegg presentert ved Norsk ESRI brukerkonferanse, Oslo. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/tar/2005/0013/ddd/pdfv/236740-mam_050204_geodata.pdf
- Mæland, M. (2013). *Forenkle, fornye, forbedre*. Innlegg presentert ved DIFIs anskaffelseskonferanse, Oslo.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/difis-anskaffelseskonferanse--forenkle-f/id747154/>

- Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid. (2017). Housing First. Hentet 20. mai, 2018, fra <https://www.napha.no/content/13934/Housing-First>
- Regjeringen. (2014a). Digitalisering i offentlig sektor. Hentet 23. april, 2018, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/>
- Regjeringen. (2014b). Fra i dag kan mange søke bostøtte på nettet. Hentet 2. mai, 2018, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Fra-i-dag-kan-mange-soke-bostotte-pa-nettet/id2005293/>
- Regjeringen. (udatert). Husbanken. Hentet 1. mai, 2018, fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-moderniseringsdepartementet/underliggende-etater/husbanken/id85793/>
- Sanner, J.T. (2014). *Fornye, forenkle, forbedre*. Innlegg presentert ved Digitaliseringskonferansen 2014, Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Digitaliseringskonferansen-2014/id761732/>
- Silvertone, R. & Haddon, L. (1996). Design and the domestication of information and communication technologies: technical change and everyday life. I R. Mansell & R. Silvertone (red.), *Communication by Design: The Politics of Information and Communication Technologies* (s. 44-74). Oxford: Oxford University Press.
- Skjølsvold, T.M. (2015). *Vitenskap, teknologi og samfunn. En introduksjon til STS*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Strategi. (2014). *Bolig for velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Oslo: Departementene Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.