



SINTEF

Rapport

Likeverdige digitale offentlige tjenester

Forfattere

Kari Sand og Kristin Thaulow

Rapportnummer 2022:01467 - Åpen

Oppdragsgivere

Bufdir og IMDi

Rapport

Likeverdige digitale offentlige tjenester

EMNEORDLikeverdighet
Etnisitet
Offentlig sektor
Digitale tjenester
Digitale løsninger
Digital diskriminering**VERSJON**

1.3

DATO

2023-03-22

FORFATTER(E)

Kari Sand og Kristin Thaulow

OPPDRAGSGIVER(E)

Bufdir og IMDi

OPPDRAGSGIVERS REFERANSE

2021/54022

PROSJEKTNUMMER

102025979

ANTALL SIDER OG VEDLEGG

83

SAMMENDRAG

Målet med dette prosjektet var å få kunnskap om 1) hvordan offentlige myndigheter jobber aktivt for å sikre likeverdig utvikling av, utførelse av og tilgang til digitale tjenester for brukere uavhengig av etnisitet, og 2) hva slags tiltak og innsatser som kan bidra til å styrke offentlige myndigheters arbeid med likeverdige digitale tjenester. Data ble hovedsakelig samlet inn i intervju med ansatte som utvikler, utøver eller planlegger digitale tjenester (n=27). Brukerperspektivet er også inkludert i utvalget. Hovedfunn er at digital diskriminering med tanke på etnisitet er en tematikk som ikke står øverst på agendaen i offentlig sektor, selv om det foregår mye godt utviklingsarbeid for å sikre brukervennlige og funksjonelle tjenester. Språkbarrierer er det de fleste tenker på når det gjelder å sikre likeverdige tjenester for etniske minoriteter.

UTARBEIDET AV

Kari Sand

SIGNATUR


Kari Sand (Mar 23, 2023 09:34 GMT+1)**KONTROLLERT AV**

Line Melby

SIGNATUR


Line Melby (Mar 23, 2023 09:28 GMT+1)**GODKJENT AV**

Øystein Risa

SIGNATUR


Øystein Risa (Mar 22, 2023 22:52 GMT+1)**RAPPORT NR.**

2022:01467

ISBNISBN 978-82-14-
07937-1**GRADERING**

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Historikk

| VERSJON | DATO | VERSJONSBEKRIVELSE |
|---------|------------|---|
| 1.0 | 2022-12-15 | Førsteutkast til gjennomlesing og diskusjon |
| 1.1 | 2023-02-01 | Endelig versjon |
| 1.2 | 2023-03-22 | Revidert versjon etter tilbakemeldinger fra oppdragsgiver |

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Forord | 5 |
| 1 Introduksjon | 6 |
| 1.1 Begrepet digitale tjenester | 7 |
| 1.2 Forskning på etnisk likeverdige digitale offentlige tjenester | 8 |
| 1.2.1 Digital ulikhet: Ulikheter i tilgang, bruk, kompetanse og utfall | 8 |
| 1.2.2 Digital sårbarhet og digitalt utenforskap | 9 |
| 1.2.3 Likeverdighet i utvikling og utføring av digitale tjenester | 10 |
| 1.3 Mål og problemstillinger | 12 |
| 2 Metode | 13 |
| 2.1 Gjennomgang av tidligere forskning | 13 |
| 2.2 Intervju | 14 |
| 2.3 Etske vurderinger | 15 |
| 3 Tidligere forskning på digital diskriminering | 16 |
| 3.1 Digital diskriminering i automatiserte tjenester | 16 |
| 3.2 Digital diskriminering i bruk av digital kommunikasjon | 16 |
| 3.3 Digital diskriminering i delingstjenester | 18 |
| 4 Resultater I: Hvordan jobber offentlige myndigheter for å sikre likeverdige digitale tjenester? | 19 |
| 4.1 Begrepene likeverdighet, likeverdige tjenester og etnisitet | 19 |
| 4.1.1 Begrepet likeverdighet | 19 |
| 4.1.2 Begrepet likeverdige tjenester | 21 |
| 4.1.3 Etnisitet | 23 |
| 4.2 Strategier for å sikre likeverdige tjenester | 28 |
| 4.2.1 Formelle strategier | 28 |
| 4.2.2 Uformelle strategier | 36 |
| 4.2.3 Strategier for å ivareta innvandrerkvinnens stemme | 40 |
| 4.2.4 Strategier for å ivareta et likeverdig tilbud til ikke-digitale og svake digitale brukere | 42 |
| 4.3 Barrierer for å utvikle og utøve likeverdige tjenester | 45 |
| 4.3.1 Teknologiske barrierer | 45 |
| 4.3.2 Språklige barrierer | 47 |
| 4.3.3 Kulturelle barrierer | 51 |
| 4.3.4 Barrierer knyttet til brukernes behov og preferanser | 52 |
| 4.3.5 Barrierer for brukerinvolvering | 53 |
| 4.3.6 Barrierer knyttet til brukernes kompetanse | 55 |
| 4.3.7 Barrierer knyttet til kompetanse, holdninger, kunnskap og bevisstgjøring blant ansatte og ledelse | 55 |



| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.3.8 | Organisasjons-/systembarrierer | 57 |
| 4.3.9 | Oppsummering av barrierer for å sikre likeverdige tjenester | 59 |
| 4.4 | Offentlige myndigheters redegjøring for likestillingsarbeid | 60 |
| 5 | Resultater II: Tiltak som kan bidra til å styrke offentlige myndigheters arbeid med likeverdige digitale tjenester | 62 |
| 5.1 | Økt bevissthet/oppmerksomhet og kompetanse | 62 |
| 5.2 | Felles forståelse og arbeidsmetoder | 66 |
| 5.3 | Å sikre likeverdighet ved hjelp av lovreguleringer, krav og standarder | 67 |
| 5.4 | Etablere tillit mellom det offentlige og innbyggere | 68 |
| 5.5 | Utvikle og tilby digitale tjenester og innhold på nye måter | 68 |
| 5.6 | Bærekraftig, langsiktig utvikling | 70 |
| 5.7 | Mot | 71 |
| 5.8 | Vurdering av tiltakene | 72 |
| 6 | Diskusjon | 73 |
| 6.1 | Hovedfunn | 73 |
| 6.2 | Metodediskusjon | 76 |
| 6.3 | Diskusjon av funn | 77 |
| 7 | Referanser | 81 |

Forord

Sintef Digital, avdeling Helse fikk i oktober 2021 oppdraget fra Bufdir og IMDi om å undersøke hvordan offentlige myndigheter jobber for å sikre likeverdige digitale tjenester først og fremst med tanke på etnisitet. Dette har vært et eksplorativt og inspirerende oppdrag der vi har intervjuet 27 personer som har erfaring med utvikling, utøving eller planlegging av digitale tjenester i offentlig sektor.

Vi ønsker å rette en stor takk til alle som har brukt tid på å delta i intervju med oss og håper dere har satt pris på muligheten til å reflektere rundt begrep som likeverdighet, etnisitet og digital diskriminering sammen med oss. Vi vet at vi ikke alltid stilte de letteste spørsmålene, men dere var alle villige til å utforske sammen med oss og til å være kritiske til egen virksomhet! Dette var helt avgjørende for å få gjennomført prosjektet og for et godt resultat.

Takk også til alle andre vi har kontaktet, som har deltatt i bakgrunnsamtaler og ledet oss videre til de mest aktuelle kontaktpersonene i sin virksomhet, og til oppdragsgiverne som vi har hatt svært konstruktive statusmøter med i løpet av prosjektperioden. Vi satte også stor pris på å bli invitert til Forum for etnisk diskriminering for å legge frem preliminare resultat der.

Rapporten viser mange nyanser angående hvordan offentlig sektor jobber med å sikre likeverdig tilgang til og bruk av tjenester i dag, men samtidig også en rekke barrierer og forslag til tiltak for å gjøre tjenestene ytterligere likeverdige – ikke minst for etniske minoriteter.

Trondheim, 22.mars 2023

Prosjektleder

Kari Sand

1 Introduksjon

Dette oppdraget handler om å generere kunnskap om hvordan offentlige myndigheter jobber for å sikre likeverdige digitale tjenester. Det er ulike definisjoner på hva som ligger i begrepet likeverdige tjenester. Begrepet har blant annet blitt utforsket av Fafo, og med dette som utgangspunkt kan vi si at likeverdige tjenester innebærer at alle har tilgang til – og like muligheter til å bruke – tjenester av god kvalitet uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder, samt at resultatet av å bruke tjenesten skal være like godt for alle (Djuve et al., 2011). Oppdraget henger sammen med føringer og lovkrav i likestillings- og diskrimineringsloven (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2017), Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020–2023 (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2019), Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) samt aktivitets- og redegjørelsespliktene som skal fremme forebyggende arbeid for likestilling og ikke-diskriminering på arbeidsplassen og i arbeidet til offentlige myndigheter (Bufdir, 2021).

Likestillings- og diskrimineringslovens formål er å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og andre vesentlige forhold ved en person. Lovteksten presiserer at med likestilling menes likeverd, like muligheter og like rettigheter, samt at likestilling forutsetter tilgjengelighet og tilrettelegging (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2017). Prosjektet vil undersøke hvordan digitalisering av offentlige tjenester ivaretar likeverdige tjenester til alle brukere, med særlig fokus på likeverdighet uavhengig av etnisitet. Alle offentlige myndigheter er ifølge likestillings- og diskrimineringsloven pålagt å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, samt plikt til å rapportere på dette arbeidet. Dette utgjør offentlige myndigheters aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP). Arbeidet skal redegjøres for i dokumenter som skal være offentlige tilgjengelige for eksempel på nett, for eksempel i årsrapport (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2017).

I **Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion** defineres etnisitet på følgende måte: «Denne handlingsplanen tar utgangspunkt i grunnlagene etnisitet og religion, slik de er beskrevet i likestillings- og diskrimineringsloven. Diskrimineringsgrunnlaget etnisitet favner blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk. Også samisk bakgrunn omfattes av begrepet avstamning. Personer kan bli diskriminert på grunn av hudfarge uten at de selv opplever at de har en annen etnisk bakgrunn enn majoritetsbefolkningen. Dette kan for eksempel gjelde utenlandsadopterte. Dette er etnisk diskriminering» (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2019). Denne definisjonen av etnisitet ligger også til grunn for vårt prosjekt. Det innebærer ikke nødvendigvis at alle informantene i prosjektet kjente seg igjen i denne definisjonen, eller forholdt seg til en slik etnisitetsforståelse i sitt arbeid med digitale tjenester. I resultatene i kapittel 4 og 5 i denne rapporten kommer det frem at etnisitet hovedsakelig ble assosiert med innvandrere og flyktninger, og at utfordringer med å sikre likeverdighet i digitale offentlige tjenester først og fremst handler om at tjenestene ikke tilbys på et språk brukere fra etniske minoriteter kjenner. Det var svært sjelden at informantene i intervjuene i dette prosjektet snakket om for eksempel urfolk, nasjonale minoriteter, eller adopterte personer med annen hudfarge enn hvit (se kap. 2.1 for metode og kapittel 4 og 5 for resultater fra intervju).

Regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (Én digital offentlig sektor) tar utgangspunkt i at digitalisering både skal gi mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor og mer sammenhengende tjenester for innbyggerne, uavhengig av hvilken offentlig aktør som tilbyr dem (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Eksempler på samordning som fører til økt tilgang til informasjon, er helse- og velferdsportaler som helsenorger.no og nav.no. Ifølge digitaliseringsstrategien skal såkalte

livshendelser være utgangspunktet for å lage sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum. Prinsippet for utvikling av tjenester i et livshendelsesperspektiv er at brukerne ikke skal behøve å forholde seg til hvilken offentlig etat som tilbyr hvilke tjenester, men at de skal få møtt sine behov for hjelp og ytelser basert på den aktuelle livssituasjonen de står i, uten å måtte tenke på hvordan offentlige myndigheter er organisert. Livshendelser er ofte knyttet til essensielle faser i livet som fødsel, å starte på skolen, å begynne å arbeide, å studere, å være i forsvaret, gifte seg, bygge hus, flytte, å bli arbeidsledig, å bli selvstendig næringsdrivende, å gå av med pensjon og dødsfall (Gros, 2020).

I digitaliseringsstrategien slås det fast at «Offentlig sektor skal legge til rette for likeverdig deltakelse i samfunnet for alle innbyggere, uavhengig av funksjonsevne eller livssituasjon». Ifølge strategien er suksessfaktorer for likeverdige tjenester *universell utforming og klart språk* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). I delkapittel 1.2.2 nedenfor om digital sårbarhet tar vi opp vi en del andre forhold i tillegg til universell utforming og klart språk som har betydning for likeverdig utvikling og utføring av digitale tjenester.

1.1 Begrepet digitale tjenester

Gjennom tidligere prosjekter om digitalisering av offentlige tjenester og digitalt utenforskap (Melby et al., 2019; Midtgård et al., 2022; Sand et al., 2020) vet vi at begrepet digitalisering eller digitale tjenester ofte brukes på en uspesifikk måte, og at det egentlig kan være snakk om mange ulike typer tjenester eller digital interaksjon mellom det offentlige og innbyggerne. Vi har tidligere laget et rammeverk der digitale tjenester blir kategorisert i fire typer (Midtgård et al., 2022; Sand et al., 2020). Hovedkategoriene er digitalisering av informasjon og kommunikasjon (delt i type 1 og 2 i lista nedenfor) og digitalisering av den faglige tjenesten (delt i type 3 og 4 i lista nedenfor).

1. Digital standardisert informasjonsformidling eller -utveksling fra en offentlig instans til brukere. At informasjonen er standardisert, innebærer at den er ferdig skrevet og lik for alle. Informasjonen kan formidles digitalt på ulike måter, for eksempel i tekst, bilde, lyd og/eller video. Et typisk eksempel er informasjon eller en chatbot som gjøres tilgjengelig på nettsiden til den offentlige virksomheten.
2. Digital individuelt rettet informasjon eller kommunikasjon mellom en offentlig instans og brukere. Slike digitale tjenester krever normalt pålogging og er tilpasset hver enkelt bruker. Informasjonen eller kommunikasjonen kan foregå på epost, chat eller andre meldingstjenester, og gjelde for eksempel timebestillinger, informasjon om skoleopptak eller administrative spørsmål som ikke dreier seg om selve tjenesteytingen.
3. Digital tjenesteyting som innebærer interaksjon mellom en innbygger og en offentlig ansatt. Her utføres selve tjenesten digitalt, for eksempel behandling, veiledning, rådgivning eller oppfølging. Interaksjonen kan foregå muntlig i videosamtaler, skriftlig i form av chat eller meldinger, eller i en kombinasjon. I denne typen digitale tjenester interagerer brukeren med en faktisk person, selv om partene ikke møtes eller ikke deltar synkront.
4. Automatisert tjenesteyting basert på kunstig intelligens og algoritmer som erstatter for eksempel søknadsbehandlinger foretatt av saksbehandlere. Selve tjenesteyting er den samme som i type 3, men her interagerer ikke innbyggeren med en person, men med teknologien. Tjenester kan være helt eller delvis automatisert. En delvis automatisert tjeneste kan eksempelvis være en automatisert søknadsbehandlingsprosess der brukeren må gjennomføre selve søknaden mens behandlingen foregår uten at et menneske er involvert. En helt automatisert tjeneste kan for eksempel være at man får utbetalt penger uten å måtte søke (Sand et al., 2020).

I analysene i dette prosjektet vurderer vi hvilke typer eller nivåer av digitalisering informantene adresserer.

1.2 Forskning på etnisk likeverdige digitale offentlige tjenester

Forskning på etnisk likeverdige tjenester følger i hovedsak to tilnærminger: 1) første- og andregenerasjons forskning på digital ulikhet, som har fokus på brukeren og kjennetegn ved denne, og 2) forskning på utvikling, tilpasning og utførelse av tjenester, som handler mer om hvordan tjenestene innrettes for å sikre likeverd.

1.2.1 Digital ulikhet: Ulikheter i tilgang, bruk, kompetanse og utfall

Den første generasjonen forskning på digital ulikhet ser i hovedsak på tilgang til og bruk av datautstyr og internett mellom ulike grupper i befolkningen (van Deursen & van Dijk, 2019). Studiene dreier seg hovedsakelig om å identifisere digitale skillelinjer mellom etniske minoriteter eller sosioøkonomiske grupper og majoritetsbefolkningen, og hvilke konsekvenser digitalt utenforskap har for likeverdig deltakelse offline – for eksempel når det gjelder helse- og velferdstjenester, utdanning, arbeidsmarkedet og politikk (van Deursen & Helsper, 2015). Det meste av internasjonal forskning på feltet digital ulikhet er gjort i USA, Vest-Europa og Australia.

I disse studiene er etnisitet ofte koblet til andre sosioøkonomiske eller demografiske variabler, som lav utdanning, lav inntekt og dårligere helse. Forskning har blant annet vist at etniske minoriteter, som har dårligere helseutfall enn majoritetsbefolkningen, sjeldnere bruker digitale helsetjenester enn majoritetsbefolkningen (Mitchell et al., 2019). Artikkelen *The Digital Divide in Health-Related Technology Use: The Significance of Race/Ethnicity* av Mitchell og tre medforfattere fra USA har en omfattende gjennomgang av forskning på forskjeller i bruk av digitale helsetjenester blant ulike etniske grupper. De definerer ikke begrepet etnisitet, men bruker det konsekvent sammen med begrepet rase i fraser som «race/ethnicity», «racial/ethnic groups» eller «racial/ethnic differences». Forskningen de gjennomgår er i hovedsak gjort i USA, og etniske minoriteter i disse studiene er svarte amerikanere eller latinamerikanere som sammenlignes med «whites». Det spesifiseres sjelden om det er snakk om immigranter eller om innbyggere som har bodd i USA i både to og flere generasjoner.

Slike digitale skillelinjer i Norge blir i dag beskrevet som i ferd med «å viskes ut» fordi internettutbredelsen og tilgangen på hardware i Norge er blant den høyeste i verden (Slettebakk, 2018), hvor 96 prosent har tilgang på bredbånd og PC eller smarttelefon (SSB, 2020). Skillelinjene er derimot ikke fullstendig borte; det er fortsatt en god del nordmenn som ikke har tilgang til for eksempel PC eller stabilt internett (Midtgård et al., 2022; Redd Barna, 2022).

Andregenerasjons forskning på digital ulikhet dreier seg om ulikhet i digital kompetanse og i hva innbyggere bruker de digitale løsningene til (Hargittai, E., 2001). Van Deursen og van Dijk, to nederlandske forskere som er svært sentrale på feltet digital ulikhet, skisserer seks ulike nivåer av digital kompetanse som er nødvendige å klare å nyttiggjøre seg digitale offentlige tjenester: 1) operasjonelle ferdigheter – evnen til å bruke en nettleser, søkemotorer og fylle ut digitale skjema, 2) formelle ferdigheter – evnen til å benytte de strukturene som man finner i digitale løsninger som menyer, hyperlenker og annen navigasjon, 3) informasjonsferdigheter – evnen til å utforme relevante søk, og å velge og vurdere digital informasjon, 4) strategiske ferdigheter – evnen til å anvende og vurdere informasjonen i den digitale løsningen som et middel for å nå et personlig eller profesjonelt mål, 5) kommunikasjonsferdigheter – evnen til å lage, forstå og utveksle digitale meldinger med andre mennesker gjennom meldingssystemer som e-post, chat og meldingstjenester, og 6) innholdsferdigheter – evnen til å skape innhold som egner seg til å publiseres på nett (van Deursen & van Dijk, 2011; van Dijk & van Deursen, 2014). Scheerder et al. viser at hoveddelen av den internasjonale forskningen på ulikhet i digital kompetanse først og fremst kartlegger forskjeller i digital kompetanse mellom ulike sosioøkonomiske faktorer og grupper, på samme måte som studier av ulikheter i tilgang som adresser i avsnittene over, inkludert etnisitet og minoritetsgrupper. Forfatterne definerer ikke i

sin artikkel hva de legger i begrepet etnisitet, men i en oversikt over faktorer som påvirker digitale skillelinjer, er etnisitet plassert i kategorien «kulturelle faktorer» sammen med begrep som kulturell kapital, kulturell status og religion (Scheerder et al., 2017).

Første- og andregenerasjons forskning på digital ulikhet har generert en omfattende litteratur om forskjeller mellom ulike gruppers tilgang til digitale tjenester og digital kompetanse. Men digital ekskludering og inkludering kan ikke utelukkende forstås som forskjeller i tilgang og digital kompetanse blant ulike grupper i befolkningen, noe vi beskriver nærmere i kapittel 1.2.2 der vi viser til flere faktorer som kan bidra til ekskludering eller forskjellsbehandling (Midtgård et al., 2022).

1.2.2 Digital sårbarhet og digitalt utenforskap

I et annet forskningsprosjekt om digital ulikhet har SINTEF-forskere identifisert hvordan det vi har omtalt som «digital sårbarhet» ikke kan begrenses til tilgangsbarrierer og digital kompetanse, men omfatter en rekke faktorer som hver for seg eller i samspill utgjør en slik sårbarhet. Resultatene viser at digital sårbarhet og utenforskap kan sies å defineres av fire forhold: tilgangsbarrierer, digital kompetanse, byråkratisk kompetanse og helseutfordringer (Midtgård et al., 2022).

Tilgangsbarrierer tilsvarer det vi fra før kjenner som digitale skillelinjer, altså tilgang til nett og hardware. Resultatene i prosjektet viser at tilgangsbarrierer fortsatt er en sentral sårbarhetsfaktor i Norge, særlig for sårbare grupper. Tilgang kan imidlertid påvirkes av flere forhold enn tilgang på bredbånd og PC. Overgang til digitale tjenester fører til at kodebrikke for pålogging av offentlige tjenester blir nødvendig. I tillegg er tilgang på bistand nødvendig for at sårbare grupper skal klare å ta i bruk digitale selvbetjeningsløsninger. Dårlig økonomi påvirker om man har tilgang på bredbånd og hardware når man trenger det. Personer uten jobb eller studieplass har ikke tilgang til den samme informasjonen om – og opplæring i – ulike nødvendige eller nyttige dataprogrammer som ansatte og studenter får gjennom arbeidsplass og studiested. Sosialt nettverk er også sentralt for å få den hjelpen og motivasjonen man trenger for å klare å ta teknologien i bruk og dra nytte av de gevinstene som følger med (DiMaggio & Hargittai, 2001). Hilbert har vist hvordan kvinner som lever med dårlige muligheter til utdanning, jobb og inntekt, systematisk benytter IKT i mindre grad enn andre kvinner (Hilbert, 2011). Eksisterende ulikhet kan dermed videreføres og forsterkes ytterligere gjennom digitale løsninger.

Digitalisering av faglig tjenesteyting fører også til at skillet mellom hvilke oppgaver som krever digital kompetanse og hvilke som krever byråkratisk kompetanse, blir noe utydelig. **Digital kompetanse** ble beskrevet i forrige delkapittel og omhandler evnen til å nyttiggjøre seg digital teknologi for å oppnå personlige mål, (benytte tastatur og mus, orientere seg i en nettleser, finne et skjema, fylle det ut og laste opp vedlegg). **Byråkratisk kompetanse**, som også kan kalles forvaltningskompetanse, omhandler evnen til å lese, forstå og anvende informasjon for å oppnå personlige mål, for eksempel hvilke rettigheter, muligheter og plikter som gjelder, hvilket skjema er relevant for egen sak, hva og hvilke felt som skal fylles ut. Overgangen til digitale selvbetjeningsløsninger stiller samtidig krav til at brukerne må sette seg inn i informasjon, rettigheter og plikter de tidligere fikk veiledning av fagpersoner i. Mangel på byråkratisk kompetanse innebærer også at det kan være en utfordring å vite hva man skal spørre om eller hvor man skal henvende seg. For innvandrere kan kunnskap om den norske velferdsstaten for eksempel være helt fraværende.

Helseutfordringer er et eget sett med utfordringer som består av mer generelle og mer diagnosespesifikke utfordringer. Helserelaterte utfordringer består av fysiske barrierer, kognitive barrierer og redusert mestringsstro og selvtillit. Helserelaterte fysiske barrierer omfatter utfordringer som å fokusere på skjerm, lysømfintlighet, skjelving, smerter og redusert impuls kontroll, i tillegg til andre sensoriske og motoriske funksjonsnedsettelse. Kognitive barrierer omfatter utfordringer som nedsatt konsentrasjon, minne,

problemløsnings-, beslutning- og /eller orienteringsevne, faktorer som påvirker evnen til å orientere seg i og fullføre digitale oppgaver. Mestringstro og selvtillit er ligger til grunn for den motivasjonen som trengs for å gi seg i kast med digitale oppgaver på selvstendig basis.

I tillegg ble ulike typer **språkutfordringer** identifisert som aspekter av flere av disse kategoriene utfordringer, og kunne alternativt ha utgjort en egen kategori bestående av lese- og skriveferdigheter, å ha et annet morsmål enn norsk og å være ukjent med det byråkratiske eller formelle språket man ofte møter i offentlig sektor.

Basert på en slik barrierefokustert forståelse ser vi at alder for eksempel ikke er en sårbarhetsfaktor i seg selv, men eldre som gruppe har gjennomgående lavere digital kompetanse og høyere frekvens av helseutfordringer, noe som gjør at eldre er digitalt sårbare. På samme måte er en del etniske minoriteter overrepresentert i gruppen med lav sosioøkonomisk status og i gruppen med større helseutfordringer. Etnisitet kan altså være nært knyttet til disse faktorene, men «etnisk likeverdige digitale tjenester» er ikke utelukkende knyttet til disse sårbarhetsfaktorene ettersom definisjonen på etnisitet dekker både nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk, og ettersom likeverdighet dekker mer enn digital eksklusjon.

1.2.3 Likeverdighet i utvikling og utføring av digitale tjenester

Forskning på utvikling og tilpasning av digitale tjenester og etnisk likeverdighet, altså forhold ved tjenestene, dreier seg hovedsakelig om språklig og kulturell tilpasning av tjenester til etniske grupper. Det er gjort langt mindre forskning av denne typen enn av forskning på digital ulikhet og skillelinjer som er adressert i 1.2.1.

Språklig tilpasning

Digitalisering av offentlige tjenester innebærer at tjenestene i mye større grad preges av skriftlighet enn hva som er tilfellet dersom tjenesten hadde vært utført i ansikt-til-ansikt-møter eller på telefon (Sand et al., 2020). En åpenbar respons for å sikre likeverdige tjenester vil være å oversette skriftlig informasjon og interaksjon til andre språk, for eksempel brukernes morsmål eller engelsk. Dette gjøres også til en viss grad, for eksempel på nav.no eller regjeringen.no. Likevel er ikke oversettelse alltid tilstrekkelig. I SINTEF-prosjektet om digitalt utenforskap i NAV kom det frem at mange brukere synes det er vanskelig å finne frem til den oversatte versjonen, eller de er ikke en gang klar over at den finnes (Midtgård et al., 2022).

For å forstå en oversatt versjon av for eksempel et søknadsskjema er man dessuten ikke bare avhengig av å få informasjon på et gjenkjennelig språk, men også være i stand til å nyttiggjøre seg informasjonen. I en studie blant urfolks internettbruk i Australia fant O'Sullivan og kolleger at det lokale språket ikke hadde ord for apper eller andre digitale funksjoner (O'Sullivan & Walker, 2018). Brukere som har behov for digital informasjon og interaksjon på andre språk enn majoritetsbefolkningens morsmål, kan være innvandrere eller flyktninger som har bakgrunn fra samfunn og system som er helt ulik for eksempel det norske. For mange vil det derfor være vanskelig å forstå informasjon fra offentlige etater, selv om de får det på sitt eget språk, fordi tilsvarende ordninger og tjenester ikke eksisterer i deres hjemland.

Kulturell tilpasning

Kulturell bakgrunn kan også utgjøre barrierer for å nyttiggjøre seg digitale tjenester som henger sammen med aspekt av etnisitet, for eksempel nasjonal opprinnelse. Spanhel et al. (2019) undersøkte behovet for kulturell tilpasning av en nettbasert intervensjon mot søvnproblemer dersom denne skulle benyttes av flyktninger. Det var flere årsaker til at det var behov for å tilpasse appen til målgruppen: Flyktingenes søvnproblem var annerledes enn hos den vestlige befolkningens, og da passer ikke rådene i nett-løsningen;

de praktiske rådene om hvordan man kan forberede soverommet for best mulig søvn, passer ikke til flyktingenes bosituasjon; mange flykninger var oppvokst i kulturer der de ikke var vant til å strukturere dagene etter klokke eller kalender; og noen var sosialisert inn i en så sterk fellesskapstenking at individuelt ansvar for egen søvn var et ukjent konsept (Spanhel et al., 2019).

I studien blant urfolk i Australia nevnt over, fant forskerne behov for kulturell tilpasning av en så generell funksjon som det å lage et passord til en digital løsning. Når brukerne skulle lage passord, og fikk forslag til såkalte «hemmelige spørsmål» som del av sikkerhetsmekanismen, var disse innholdsmessig helt ukjente; «Hva er navnet på gata du vokste opp i?» eller «Hva het ditt første kjæledyr?» ga ingen mening for mennesker som ikke har vokst opp i gater med navn og husnummer, og som ikke kjenner til konseptet kjæledyr (O'Sullivan & Walker, 2018).

Kulturell tilpasning av tjenester – både digitale og ikke – er en kjent metode (Ali et al., 2019; O'Brien et al., 2021), men Spanhel og kolleger så at det manglet et overordnet rammeverk eller analysemodeller for hvordan slik tilpasning gjøres i praksis (Spanhel et al., 2021), og hva slags effekt kulturell tilpasning har på diskriminering i tilgang til eller bruk av tjenesten. De gjorde derfor en gjennomgang av forskning på kulturell tilpasning av én spesifikk type digitale løsninger: mobil- og nett-intervensjoner for mentale helseproblemer. Utgangspunktet for å gjøre slike kulturelle tilpasninger av eksisterende tjenester er (i) innvandrere, flykninger og urbefolkning bruker færre helsetjenester enn majoritetsbefolkningen, (ii) de intervensjonen som eksisterer, er utviklet av majoritetsbefolkningen, (iii) kulturell tilpasning av ansikt-til-ansikt-tjenester har hatt positiv effekt på «adherence¹», og (iv) å tilpasse allerede eksisterende tjenester er mindre ressurskrevende enn å lage helt nye. Spanhel og kolleger identifiserte 42 studier av kulturelt tilpassede digitale tjenester og sammenfattet hvilke tilpasninger som hadde blitt brukt. Det var mange fellestrekk på tvers av studiene. Noen av tilpasningene som ble gjort var: endre på innholdet i intervensjonene for å få det til å oppleves mer relevant for innvandrere, flykninger og urbefolkning; å tilpasse språket til målgruppene; å bruke symboler og metaforer som passer til målgruppene; og å undersøke om målgruppene oppfatter mental helse og behandling av mentale helseproblemer annerledes enn majoritetsbefolkningen (Spanhel et al., 2021). Forfatterne foreslår at resultatene kan brukes som et rammeverk for andre, selv om de inkluderte studiene ikke kunne konkludere med en effekt av tilpasningen på å følge innholdet (adherence).

Oversiktsartikkelen av Spanhel og kolleger fikk redaksjonell omtale i tidsskriftet den ble publisert i. Redaktøren viser i denne omtalen til at kulturelle forskjeller har fått mye mindre oppmerksomhet enn andre dimensjoner som er identifisert i forskning på ulikheter i bruk og nyttiggjøring av digitale helsetjenester (Marwaha & Kvedar, 2021). Tilsvarende fant vi i vår studie av digital ekskludering i NAV der vi identifiserte en hel rekke faktorer som kan føre til det vi omtaler som digital sårbarhet, men kulturelle forskjeller var omtrent ikke representert i funnene i det hele tatt (Midtgård et al., 2022). Se kapittel 6.3 for diskusjon av tilnærmingen kulturell tilpasning. Selv om kulturell tilpasning vil være aktuelt for en del brukere med annen etnisk bakgrunn enn majoritetsbefolkningen, er ikke etnisitet og kulturell bakgrunn det samme, og det er sannsynligvis heller ikke en konstruktiv løsning å tilpasse tjenester ut fra etnisitet ettersom man da står i fare for å faktisk overse de reelle tjenestebehovene brukerne har (Rugkåsa, 2018).

Tidligere forskning har først og fremst sett på forhold ved individet eller grupper, og i mindre grad forhold ved tjenesten. Tiltak som forventes å styrke likeverd ved å ta tak i individuelle forhold, inkluderer økt tilgang til datautstyr og internett og styrking av digital kompetanse hos den enkelte. For eksempel har norske myndigheter iverksatt Digihjelpen, hvor kommunesektoren er gitt ansvar for å heve den digitale

¹ Adherence kan oversettes med “etterlevelse” på norsk. Begrepet viser til i hvilken grad en persons atferd/handlinger samsvarer med råd og anbefalinger fra helsepersonell (for eksempel angående å ta medisiner, å følge en diett eller gjøre livsstilsendringer)

kompetansen i befolkningen (ks.no, n.d.). Samtidig gir digitalisering av tjenestene en god mulighet for å utvikle mer inkluderende design for de ulike sårbare gruppene (Ladner, 2015). Det er derfor et stort behov for mer inngående kunnskap om forhold om digital sårbarhet og hvilke faktorer som påvirker likeverdigheten i digitale offentlige tjenester, og hvordan også tjenestene i større grad kan innrettes for å sikre likeverd.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med dette prosjektet er å få kunnskap om 1) Hvordan offentlige myndigheter jobber aktivt for å sikre likeverdig utvikling av, utførelse av og tilgang til digitale tjenester for brukere uavhengig av etnisitet, og 2) hva slags tiltak og innsatser som kan bidra til å styrke offentlige myndigheters arbeid med likeverdige digitale tjenester, og dermed fremme utvikling av, utførelse av og tilgang til likeverdige digitale tjenester

Under målsetting 1 hadde vi følgende problemstillinger, hvorav de fleste var formulert av oppdragsgiver:

- Hvilke formelle strategier har offentlige tjenesteutøvere som sikrer likeverdige tjenester, særlig med tanke på etnisitet?
- Hvordan tematiseres likeverdighet, særlig med tanke på etnisitet, i offentlige tjenesteutøveres strategier for digitalisering?
- Hvordan operasjonaliseres aktivitets- og redegjørelsespliktene i digitalisering av offentlige tjenester?
- Hvilke uformelle strategier har offentlige tjenesteutøvere for å fremme likeverdige tjenester, særlig med tanke på etnisitet?
- Hvilke barrierer opplever offentlige tjenesteutøvere og tjenesteutviklere i arbeid med utvikling og utføring av likeverdige tjenester, særlig med tanke på etnisitet?
- Hvilke særskilte strategier har offentlige tjenesteutøvere for å ivareta et likeverdig tilbud for ikke-digitale og svake digitale brukere?
- I hvilken grad speiles mangfoldet i samfunnet i brukermedvirkningen, for eksempel i brukerutvalg og brukertesting av offentlige digitale tjenester?
- Hvordan ivaretar NAV-systemet brukererfaringene til kvinner med innvandrerbakgrunn i utviklingen av digitale tjenester?

2 Metode

Vi brukte en kvalitativ tilnærming til å løse dette oppdraget, der datainnsamling besto av intervju og dokumenter. Før selve datainnsamlingen, eller som en innledning på datainnsamlingen, gjennomførte kartleggings-/bakgrunnssamtaler med ulike aktører i de relevante offentlige etatene og med andre som har erfaring med eller interesse for tematikken likeverdige tjenester. Slike samtaler ble brukt for å identifisere relevante informanter til intervju og skriftlige strategier og handlingsplaner for dokumentanalyse. Vi gjennomførte til sammen 20 bakgrunnssamtaler med 22 personer, i tillegg til at det også ble gjort lignende dialog på e-post med flere aktører.

2.1 Gjennomgang av tidligere forskning

Det ble foretatt en litteraturgjennomgang som adresserer mål 2 i prosjektet, intervensjoner som kan bidra til å fremme likeverdige digitale tjenester. Prosjektets rammer ga ikke muligheter til en komplett systematisk oppsummering av intervensjoner internasjonalt og nasjonalt, men vi har gjort litteratursøk med identifiserte søkeord i Google Scholar, Web of Science og Scopus. Fremgangsmåten kan kalles ad hoc eksplorerende litteratursøk inspirert av en av de artiklene som ble identifisert i søket (Tushev et al., 2020). Søket var ikke designet målrettet mot *tiltak* eller innsatser som kan forbedre offentlige myndigheters arbeid, men mot studier som har vist hvordan digitale tjenester eller digital informasjon kan være diskriminerende. I slike studier kan man forvente å for eksempel finne diskusjoner av hvordan en identifisert uønsket situasjon kan forbedres, eller også konkrete intervensjoner som er utviklet og testet for nettopp å redusere diskriminering /øke likeverdigheten. Litteratursøket er heller ikke avgrenset til offentlige tjenester, ettersom det finnes en del mulig overførbare forskningsresultat og diskusjoner fra andre typer digitale tjenester, og fordi det finnes færre studier av diskriminering i offentlig sektor (Ahmed & Hammarstedt, 2020). Søkeordene var kategorisert slik:

Tabell 2 Søkeord litteratursøk

| Kategori | Søkeord |
|----------------------------|--|
| Fenomenet vi studerer: | Digital inclusion, equality, digital equality, inequality, digital inequality, digital equity, digital discrimination, universally designed service, e-inclusion, racial bias, don't see color |
| Metodebegrep: | Exclusion by design, inclusion by design, inclusive service design, universal design, universal designed service, discriminatory design, value-sensitive design |
| Populasjon: | Ethnicity, protected groups, unprotected groups, dominant groups, privileged, white privilege |
| Begrep på ulike tjenester: | e-government, government, public sector, public services, public administrations, government agencies, public governance, government services, digital-by-default policy |
| Teknologirelaterte begrep: | Digital, online, web, machine learning, artificial intelligence, self-management, self-service, digitization |

Søkeordene ble ikke brukt i systematiske søk ved å koble sammen alle kategorier på én gang, men ved å koble sammen elementer i en prosess der vi søkte både etter relevant forskning og nye aktuelle søkeord. Årsaken til denne fremgangsmåten var at søkeordene ikke identifiserte særlig mange studier av den typen vi var ute etter, det vil si forskning på hvordan digitale tjenester på ulike nivå kan være diskriminerende, hva det er som fører til at en tjeneste kan oppleves diskriminerende, og dermed heller ikke om iverksatte intervensjoner som skal sikre at tjenester endres eller utvikles slik at de oppleves likeverdige uavhengig av etnisitet. Søket identifiserte riktignok en del studier av én type digitalisering: maskinlæring og kunstig intelligens som viser hvordan resultatet av en tjeneste kan bli diskriminerende eller ikke-likeverdig, men ikke studier om andre former for digitale tjenester, som offentlig informasjon, søknadsskjema eller digital veiledning.

Vi foretok ett delvis systematisk søk i løpet av litteratursøkearbeidet, ved å koble sammen to av kategoriene i tabellen over – fenomenet og populasjonen – i et søk i databasen Web of Science. Dette ga 59 treff, hvorav to var relevante artikler ettersom de omhandlet på hvilken måte digitale tjenester kan være etnisk diskriminerende. Videre ble flere lignende artikler identifisert ved hjelp av hånd søk i de to artiklenes referanselister og ved bruk av funksjonen *Related documents* i Web of Science, en funksjon som identifiserer artikler med felles referanser.

2.2 Intervju

Vi har gjennomført 14 intervju med til sammen 27 informanter som har erfaring med å planlegge, utvikle eller utøve digitale offentlig tjenester. Fem av intervjuene var individuelle, og ni var gruppeintervju med 2–4 deltakere. Informantene er ansatte og ledere i NAV, Skatteetaten, UDI, IMDi, Bufetat, Digitaliseringsdirektoratet og Norsk helsenett, i tillegg til den eksterne leverandøren Sopra Steria. Med noen virksomheter har vi gjennomført flere intervju. Brukerperspektivet er ivaretatt ved å inkludere deltakere fra et brukerutvalg i én av virksomhetene og Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD).

Tabell 1 Informanter i intervju

| Intervju nr. | Antall informanter |
|----------------------------------|--------------------|
| 1 | 2 |
| 2 | 1 |
| 3 | 1 |
| 4 | 4 |
| 5 | 2 |
| 6 | 1 |
| 7 | 4 |
| 8 | 2 |
| 9 | 2 |
| 10 | 2 |
| 11 | 3 |
| 12 | 1 |
| 13 | 1 |
| 14 | 1 |
| Totalt antall informanter | 27 |

Intervjuene ble gjennomført på Teams, med unntak av ett som ble gjennomført i den aktuelle virksomhetens lokaler.

Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide. Vi benyttet en utforskende tilnærming, noe som innebærer at vi var ute etter informantenes erfaringer og perspektiv på for eksempel de overordnede begrepene etnisitet og likeverdighet uten å ta utgangspunkt i faste definisjoner.

Intervjuene ble gjennomført i perioden februar til desember 2022, det vil si i omtrent hele prosjektperioden. Å samle inn data over en så lang periode ga oss mulighet til å starte analyser av de innledende intervjuene og deretter ta utgangspunkt i preliminære resultater til å justere intervjuguiden underveis både basert på hvilke tematiske spor vi har sett det relevant å undersøke videre og basert på problemstillingene i prosjektet

Alle intervjuene ble tatt opp, transkribert og tematisk analysert hovedsakelig med utgangspunkt i problemstillingene. I presentasjon av tema og deltema i kapittel 4 og 5 er det brukt mange sitater for illustrasjon. Selv om transkripsjonene er gjort ordrett, er en del av sitatene justert for å beholde informantene anonyme og for at sitatene skal bli mer lesbare. Av anonymiseringshensyn angir vi heller ikke informantenes tilhørighet ved bruk av sitat. Informanten fra OMOD ønsket imidlertid at det skal være åpent at informasjonen kommer fra nettopp OMOD, og derfor er ikke alle innspill fra dette intervjuet anonymisert.

2.3 Ethiske vurderinger

Prosjektet er gjennomført etter generelle forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskapelig forskning (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2021). Det innebærer ivaretagelse av personvern hos forskningsdeltakerne, sikre at deltakerne er tilstrekkelig informert om prosjektet, hvordan resultatene er tenkt brukt, og om mulige følger av deltakelse. Deltakelse er basert på informert samtykke. Prosjektet er meldt til og godkjent av NSD (nå Sikt) som er SINTEFs personvernombud for forskning (referansenummer 648024).

3 Tidligere forskning på digital diskriminering

Litteratursøkene identifiserte ulike tilnæringer til forskning på hvordan digitale tjenester eller digital informasjon kan være diskriminerende, i noen tilfeller kalt digital diskriminering:

1. Forskning på hvordan den digitale tjenesten i seg selv kan være diskriminerende; her er de fleste studier om tjenester basert på kunstig intelligens.
2. Forskning på hvordan digitale tjenester i seg selv kan brukes på en måte som diskriminerer andre mennesker, først og fremst en rekke studier med eksperimentelt design av epostkommunikasjon og studier av bruk av delingstjenester som Airbnb og Uber.
3. Forskning på hvordan bruk av digitale tjenester kan føre til ulike tilgang til og resultat av tjenester (både offentlige og private), for eksempel hvorvidt digital interaksjon reduserer tilgangen til offentlige tjenester som barnehage.

3.1 Digital diskriminering i automatiserte tjenester

Det finnes etter hvert omfattende mengder litteratur og forskning knyttet til bruk av kunstig intelligens i digitale tjenester, også i offentlige tjenester. Beslutningssystemer som er basert på algoritmer, blir i økende grad vedtatt av offentlige etater (Brown et al., 2019), og både forskere, politiske eksperter og ulike borgerrettighetsgrupper har gitt uttrykk for bekymring for at man innfører slike system uten å ha tilstrekkelig vurdering av de potensielle konsekvensene. Brown og kollegene beskriver hvordan de gjennomførte workshops med tjenesteytere, ansatte og familier involvert i barnevernet og fant ut at generell mistillit til systemet også påvirket algoritmens beslutningstaking. Gjennom workshopene kom de frem til at blant annet forbedret åpenhet og kommunikasjon var viktig for å forbedre algoritmen.

Schneider & Seelmeyer undersøkte hvordan man kunne bruke store datamengder til å utvikle beslutningsstøttesystemer for sosialt arbeid. Ifølge forfatterne kan maskinlæringsalgoritmer sikre pålitelig og konsistent behandling, men de påpeker også at forskere og interessenter innenfor sosialt arbeid bør delta i videreutviklingen av systemene. I artikkelen skriver de at maskinlæringen kan bidra til å frigjøre tid som fagpersoner i stedet kan bruke på å hjelpe brukere (Schneider & Seelmeyer, 2019). Andre ser det i et annet perspektiv: Det asymmetriske maktforholdet mellom borger og stat kan tvert imot forverre seg, fordi maskinlæring behandler alle likt, mens mennesker kan bidra med å oversette situasjoner (Lindgren et al., 2019). Fokuset er da på at ulikheter man finner i samfunnet i dag, kan bli videreført av kunstig intelligens.

En annen artikkel om tematikken kunstig intelligens kartlegger forholdet mellom skjevhet og diskriminering i kunstig intelligens gjennom et tverrfaglig perspektiv (Ferrer et al., 2020). Kunstig intelligens-bias blir tydeligere ettersom bruken av algoritmer for automatiserte beslutningssystemer øker. En av konklusjonene i artikkelen er at det må robuste tverrfaglige samarbeid til for å finne løsninger på problemet med skjevhet og diskriminering. Den samme tilnærmingen har også Criado og kolleger, som har laget en analyse av problemet med at historisk vanskeligstilte grupper kan få en mindre gunstig behandling ved bruk av algoritmer, og foreslår et veikart for en ny tilnærming (Criado et al., 2020). Denne tilnærmingen går ut på å kunne vurdere hvorvidt en enkelt algoritme eller datasett diskriminerer brukere. For å få til det ser Criado og kollegene på hva som inngår i begrepet digital diskriminering – både sosiale, kulturelle, juridiske, etiske og tekniske aspekter, og argumenterer for at det derfor må tverrfaglig forskning til for å løse utfordringene og oppdage digital diskriminering.

3.2 Digital diskriminering i bruk av digital kommunikasjon

Studiene som er identifisert i denne kategorien, er først og fremst såkalte randomiserte korrespondansestudier som følger samme eksperimentelle fremgangsmåte: å sende eposter fra fiktive

adresser og navn til offentlige myndigheter og å sende samme forespørsel fra det vi kan kalle majoritets-navn og minoritets-navn for å undersøke forskjellene i responsene de får. Det var artikkelen *The language of discrimination: assessing attention discrimination by Hungarian local governments* (Buda et al., 2022) fra Web of Science-søket som ledet til denne typen forskning. I studien av Buda og kolleger, gjennomført i Ungarn, sendte forskerne eposter fra ni ulike kontoer. Alle e-postene inneholdt én av fire forespørsler hvorav alle var spørsmål som det ikke trengs noe ekstra innsats for å svare på: om en planlagt sykkeltur, om sykepleiere i kommunen, om den lokale kirkegården og om mulige steder å ha et bryllup i nærheten. Forespørslene var tilsynelatende sendt av personer med ulik etnisitet og kjønn, noe som kun kom til syne i epostadressene og signaturen i eposten. Noen mottakere fikk en epost fra person tilsynelatende tilhørende majoritetsbefolkning, mens andre fikk en epost fra en person tilsynelatende tilhørende minoriteten romer. Til sammen 2520 eposter ble sendt, og 1330 ble besvart. Her var én av de umiddelbart identifiserte forskjellene i selve responsraten: Av e-postene sendt fra et rom-navn fikk 47,2 % svar, mens av epostene sendt fra majoritetsnavn fikk 58,3 % svar. Andre forskjeller som ble funnet i responsene på forespørslene, var at avsenderne med minoritetsnavn fikk kortere, mer konsise svar, med informasjon gitt i færre ord, og at svarene var mer formelle svar og ganske reservert. Tekstanalysen i denne studien er ikke manuell, som i de fleste studier av denne typen. Forskerne har testet automatisert tekstanalyse for å undersøke om dette kan avdekke flere diskriminerende trekk i skriftlig språk enn manuell koding.

I diskusjonen presiserer forfatterne at det ikke er sikkert at den språklige stilen (formell og reservert) som ble funnet i svarene til rom-navnene, er utelukkende negativ. Stilen kan være et tegn på overkompensasjon som den offentlige ansatte bruker for å unngå å være diskriminerende i svaret sitt.

Denne typen studiedesign er som sagt benyttet i en hel rekke lignende studier, også fra Norden. I en dansk studie ble det sendt eposter fra tilsynelatende minoritets- og majoritetsavsendere til offentlige myndigheter, ikke bare for å analysere tekstene som ble gitt som responser, men også hvorvidt det var noen forskjellsbehandling i selve tjenestetilgangen avhengig av hvilket navn eposten var sendt fra. Epostene i denne studien ble sendt til alle danske grunnskoler, og avsenderen hadde enten et typisk dansk navn eller et typisk muslimsk navn. Forespørselen i eposten var hvorvidt det mulig å flytte sitt barn til den skolen som mottok eposten. Responsraten var lik for de to gruppene i denne studien (altså et annet resultat enn i Buda et al., omtalt i avsnittet), men det ble identifisert stor forskjell i selve svaret: E-postene som ble sendt fra danske navn, fikk en tydelig godkjenning av overflytting av barn til denne skolen i 25 % av tilfellene, mens bare 15 % av epostene fra muslimske navn fikk det samme. En annen forskjell på svarene til de to gruppene var at de muslimske avsenderne fikk flere oppfølgingsspørsmål i svarene, noe som igjen førte til en større administrativ byrde for dem. Det ble også observert at nesten alle de som svarte på disse epostene, hadde typisk danske navn (96 %) (Olsen et al., 2022).

En svensk studie som brukte samme metode, sendte også eposter fra fiktive foreldre, med enten typisk svenske navn eller med arabisk navn (Ahmed & Hammarstedt, 2020). Epostene i denne studien ble sendt til alle svenske kommuner (n=290) og inneholdt forespørsler om hvor man kan finne informasjon om tilgjengelige barnehager i kommunen, og hvordan eget barn kan få plass i en kommunal barnehage. Som i den danske studien var responsraten like stor uavhengig av navn på avsender. Men det ble funnet forskjeller i svarene her også, som at epostene som ble sendt fra et svensk navn, fikk flere responser som faktisk besvarte spørsmålene, enn epostene sendt fra arabiske navn. Svarene til de svenske navnene var også varmere i tonen, konkluderer forskerne, selv om dette kun er vurdert ut fra om responsene bruker senderens navn eller ikke i innledende hilsen. De nordiske studiene har benyttet manuell koding og vurdering av eposter, ikke automatisert tekstanalyse som Buda og kollegene.

De to nordiske korrespondansestudiene konkluderer begge med at ulikhet i respons på epostforespørsler fører til ulike tilgang til offentlige tjenester.



3.3 Digital diskriminering i delingstjenester

Studiene identifisert i denne kategorien handler om flere ulike typer etnisk diskriminering i delingsøkonomitjenester som Airbnb, Uber, matleveringstjenester og frilansarbeid-tjenester. Diskriminering innen slike tjenester kan være rettet både mot den som ønsker å motta en tjeneste (personer med mørk hud må vente lenger på å bli hentet av en Uber-taxi enn personer med lys hud) og de som tilbyr en tjeneste (husverter med lys hud fikk 12 % mer i leie på Airbnb enn personer med mørk hud) (Tushev et al., 2020).

Prosjektet gjennomført av Tushev et al., presentert i et såkalt «paper» til konferansen *2020 IEEE 28th International Requirements Engineering Conference* avdekket digital diskriminering ved å analysere Twittermeldinger om delingstjenester og å identifisere hvilke typer diskriminering som er å finne i disse. Resultatene ble brukt til å utvikle en modell som skal bistå utviklere i å forhindre diskriminering mens de utvikler programvare. Tidligere har det vært mest vanlig å adressere diskriminering, eller andre uheldige brukererfaringer med programvare, i ferdig utviklede produkt gjennom ulike former for måling og testing av diskriminering. Tushev og kollegene ønsker å bidra til å en endring gjennom sin modell som skal hindre at underliggende beslutninger i utviklingsprosessene tillater at etablerte offline mønstre blir videreført eller forsterket online.

4 Resultater I: Hvordan jobber offentlige myndigheter for å sikre likeverdige digitale tjenester?

Dette kapittelet handler om det første hovedmålet med oppdraget – å få kunnskap om hvordan offentlige myndigheter jobber aktivt for å sikre likeverdig utvikling av, utførelse av og tilgang til digitale tjenester for brukere uavhengig av etnisitet – og det er strukturert etter en gruppering av problemstillingene (se 1.3). Kapittel 4.1 adresserer problemstillingen *Hvordan tematiseres likeverdighet, særlig med tanke på etnisitet, i offentlige tjenesteutøveres strategier for digitalisering?*; kapittel 4.2 tar for seg problemstillingene *Hvilke formelle og uformelle strategier har offentlige tjenesteutøvere som sikrer likeverdige tjenester?; I hvilken grad speiles mangfoldet i samfunnet i brukermedvirkningen, for eksempel i brukerutvalg og brukertesting av offentlige digitale tjenester?; Hvilke særskilte strategier har offentlige tjenesteutøvere for å ivareta et likeverdig tilbud for ikke-digitale og svake digitale brukere? og Hvordan ivaretar NAV-systemet brukererfaringene til kvinner med innvandrerbakgrunn i utviklingen av digitale tjenester?;* og kapittel 4.4 ser på problemstillingen *Hvordan operasjonaliseres aktivitets- og redegjøringspliktene i digitalisering av offentlige tjenester?*.

4.1 Begrepene likeverdighet, likeverdige tjenester og etnisitet

4.1.1 Begrepet likeverdighet

Likeverdighet som generelt begrep har dukket opp i noen av intervjuene, men ikke i alle. Begrepet blir snakket om med ulike tilnærminger, for eksempel likeverdig deltakelse i samfunnet og et likeverdig tjenestetilbud. En informant ga uttrykk for å ha brukt begrepet i yrkessammenheng i mange år. Vedkommende poengterte også sammensetningen av «like» og «verdige», i betydning av at alle er like verdige:

*Grunnlaget for brukermedvirkning sånn som vi tenker der, på systemnivå, i hvert fall, er jo å fasilitere det på en måte som gjør at alle er **like verdige**. Og at alles kompetanse verdsettes like mye i det rommet. (Informant 1, intervju 13)*

En annen informant setter ord på utfordringen som ligger i det å skulle lage noe som kategoriseres som det hen kaller likestillende:

*Jeg tenker at utfordringene som ligger i å lage digitale tjenester som skal være likestillende, da er det på en måte **to dimensjoner** fordi du har selve innholdet i- altså det som formidles, men du har også formatet i seg selv at- har du et ark som du skal fylle ut, så er det ikke så innmari vanskelig å skjønne at du kanskje skal snu det rundt og så fortsette på neste side, men straks du kanskje skal navigere, hvis du ikke har forutsetninger for eller erfaring da med hvordan det fungerer, det er noen slike nettsider som du må liksom ha kjent, eller noen må ha vist deg fordi de er ikke intuitive. (Informant 1, intervju 4)*

Sitatet belyser noe av det som kan sees på som utfordringen med likeverdighet: at man har ulike utgangspunkt for å oppnå likeverdigheten, til tross for gode intensjoner fra de som tilbyr innhold som i prinsippet skal være for alle. En annen informant fra samme etat setter ord på at man i kollegiet bruker begrepet universell utforming:

Det er jo der på en måte lovverket også ligger, og nå er det jo ganske store endringer i hvordan dette her skal være ut mot brukerne med tilgjengelighetserklæring og sånt fra neste år. Så det foregår veldig mye på den fronten, og veldig mye informasjonsarbeid på hvordan vi skal jobbe for de tingene der, da, i disse dagene. (Informant 2, intervju 5)

Når intervjueren spør om hva en av informantene tenker er det viktigste for at en tjeneste skal oppleves som likeverdig, for hvem som helst, er svaret **klart språk** og **informasjonsflyt**:

Som alltid, tjenesten må bli forstått av den som den skal adresseres til. Og likeverdig er akkurat dette, at- Kanskje det viktigste er klart språk. Fordi særlig innvandrerne da, de behersker ikke norsk bra nok. Og vi har en tendens til at vi tror at alle behersker det like bra. Det er ikke sant. Så egentlig er det viktigste å kunne nå opp med informasjon slik at tjenestene leverer en verdi til dem. Så jeg tror egentlig det viktigste er klart språk. Jeg må si, med en litt presisering, kanskje det ikke er språk en gang, men informasjonsflyt. Det må være lett å forstå. Kanskje vi også når målgrupper som ikke kan lese godt, verken på engelsk eller morsmål en gang. Og da hjelper det ikke å ha klart språk på de språkene. Det er kanskje tegninger som blir veien for informasjonsflyt da. (Informant 1, intervju 6)

Oppsummert ser vi at informantene ser begrepet likeverdighet på ulike måter, men at det handler om at alle brukere skal ha like muligheter uansett utgangspunkt.

Likeverdig deltakelse i samfunnet

At minoritetsfamilier deltar aktivt i samfunnet og tar ansvar for egen involvering blir nevnt i et intervju der informantene er spesielt opptatt av sårbare grupper og likeverdighet. I den følgende dialogen belyses tematikken «empowerment» (foreslått oversatt til myndiggjøring på norsk) og forventninger til ansvar og muligheter:

Da vi besøkte de ute i menigheter og moskeer og sånt, så har vi sagt veldig tydelig ifra om at «det ligger hos dere, ikke sant, da må dere være med og ta et samfunnsoppdrag og bli rekruttert for at vi skal kunne [aktivitet anonymisert], ikke sant». Sånn har vi på en måte fått dem til å se viktigheten av det og ikke minst at de er litt mer aktive deltakere i samfunnet

Det er viktig den veien også, at de er med og hjelper oss for å få det til. (Dialog mellom informant 1 og 4, intervju 7)

Som vi ser i disse utsagnene, reflekterer informantene om viktigheten av at ansvar for deltakelse går “begge veier”, i betydningen av at det er en hjelp i det å bidra aktivt fra minoritetens side.

Likeverdig tjenestetilbud

I et av gruppeintervjuene kommer det frem at man har gjennomført det som kalles et dypdykk i temaet digitalt utenforskap. Gjennom dette fikk de ansatte økt bevissthet om forskjellen på likeverdige tjenester og likeverdig tjenestetilbud, der man tar utgangspunkt i brukerbehov til en brukergruppe:

Vi har hatt digitalt utenforskap som et dypdykk det siste året. Og har blitt litt utfordra på dette med likeverdige tjenester, for min del er det forskjell på likeverdig tjenestetilbud og likeverdige tjenester. I den forstand at det er en, la oss si, en prosentandel av befolkninga, som i større eller mindre grad ikke er digitale, eller som er digitalt svak. Også trenger vi ikke begynne å [bruke] mye tid på akkurat nå, på hvor mange det er. Men i hvert fall, vi har noen tall på det også. Det er for så vidt også, da, i den sammenheng er jo dette spørsmålet om likeverdig tjenestetilbud mer og mer relevant, tenker jeg. Og jeg har jo for så vidt reflektert litt over dette med at sammenhengende tjenester og livshendelser er kjernen i en digitaliseringsstrategi, i motsetning til et eller annet annet, for det skjer noe med en livshendelse i det den blir sentrum for en digitaliseringsstrategi. (Informant 2, intervju 8)

Når det gjelder digitaliseringsstrategien, har informanten videre reflektert rundt hvordan man lett kan glemme dette skillet mellom likeverdige tjenester og likeverdig tjenestetilbud:

Poenget mitt med dette her er det at jeg opplever det som nyttig å skille mellom et likeverdig tjenestetilbud, der du tar utgangspunkt i brukerbehov til en brukergruppe, versus likeverdige digitale tjenester, så gjør du dem så likeverdig som overhodet mulig. Og i arbeidet med

digitaliseringsstrategien og realiseringen av den, så har vi en tendens til å komme over i den andre tilnærminga. (Informant 2, intervju 8)

Informanten poengterer altså at et likeverdig tjenestetilbud handler om at man tar utgangspunkt i **behovene** til ulike brukergrupper.

4.1.2 Begrepet likeverdige tjenester

Informantene gir en rekke ulike beskrivelser av hva de legger i begrepet likeverdige tjenester, og felles for beskrivelsene er at det handler om å tilby noe som alle kan bruke, uavhengig av utgangspunkt. To informanter som begge har lang erfaring med å utarbeide offentlige digitale tjenester fra et IT-perspektiv, kobler begrepet til inkluderende design og følelser:

Jeg ville koblet det til begrepet «inkluderende design», med tjenester som er for alle og som ikke stenger folk ute på grunn av enten funksjonsnedsettelse eller måten de er bygget opp på eller fremstår som gjør at de ikke passer for de som skal bruke dem. (Informant 1, intervju 1)

Ja, jeg kan jo legge til at jeg er jo helt enig i det [navn 1] sier, og jeg pleier også å påpeke når jeg snakker til folk om temaet, at det med universell utforming og lignende- det er greit å huske på at sånn som vi jobber fra et IT-perspektiv, så ser vi veldig fort på det tekniske, er alt i orden der og alt mulig sånt, men å minne folk på at dette her går under diskrimineringsloven- og diskriminering er veldig fort en følelsessak. Så vi har det ene aspektet at det skal være teknisk likeverdig, alle skal ha lik mulighet til å komme inn og delta. Men du skal også føle at du er like velkommen til å komme inn og at du møter en like god tjeneste som alle andre. (Informant 2, intervju 1)

Det blir altså satt ord på at en tjeneste både skal være teknisk likeverdig og i tillegg følelsesmessig likeverdig. Alle brukere skal føle seg like velkommen. En annen informant, som jobber i en stor offentlig etat, setter ord på det samme – men fra en annen synsvinkel:

For meg så er jo det noe som funker godt for alle. Litt sånn inkluderende design, universell utforming som man sier er- Man må gjøre det spesifikt for noen, men når man gjør det spesifikt for noen så funker det bra for alle, ikke sant, at det er en litt sånn tilnærming da. Og det er noe med å tenke at da kan ikke inngangslista ligge så høyt. (Informant 1, intervju 2)

I en annen del av samme etat sier en informant at begrepet likeverdige tjenester handler om at tjenestene må tilpasses slik at alle får det de har krav på:

Jeg legger jo i det at det er tjenester som- alle skal få den tjenesten de har krav på, da, uavhengig av utfordringer eller andre ting, at man må tilpasse tjenesten. (Informant 1, intervju 3)

Man har ikke brukt begrepet likeverdige tjenester direkte på arbeidsplassen til denne informanten, men likevel er det fokus på tematikken blant annet i form av prioriterte brukergrupper:

I alle fall i forhold til dette med digitalisering, sant, noen er digitale, andre er ikke digitale, hvem er det vi skal støtte mest her? Noen kan kanskje fylle ut lettere en søknad, mens andre trenger ekstra bistand for å fylle den ut. Og her må vi jo tilpasse oss så det blir en likeverdig tjeneste. Så gjennom det så har vi jo fokus på det. (Informant 1, intervju 3)

Det sies altså at det er de ansatte som må tilpasse seg «så det blir en likeverdig tjeneste». Det vil si at det er tilretteleggingen, veiledningen og bruken av tjenesten som bidrar til at den eventuelt oppleves som likeverdig. Dette synet deler også to informanter som ble intervjuet fra en annen offentlig etat; de legger vekt på at ingen skal ekskluderes:

Jeg tenker jo at det er tjenester som alle kan bruke, og alle forstår hva de skal gjøre der, uavhengig av, ja, både kjønn, funksjonsnedsettelse, språk. I alle fall til en viss grad, altså, vi har jo ikke tjenestene våre på alle mulige språk.

Ja, det er samme for meg, altså. Det betyr at vi ikke ekskluderer noen, og vi prøver å inkludere så mange som mulig, uavhengig av kjønn, etnisitet, funksjonsevne og alder. Så det er et ganske vidt begrep, da. (Dialog mellom informant 1 og 2, intervju 5)

Likeverdige tjenester blir som denne gjennomgangen viser, ofte sett i sammenheng med digitalt utenforskap av informantene i dette prosjektet.

Kjønn, funksjonsnedsettelse, alder, språk og etnisitet nevnes som aspekter som ikke skal være til hinder for bruk av de digitale tjenestene. En informant bruker begrepet likeverdige tjenester «i høyeste grad» og legger vekt på hvilke krav dette igjen stiller til utformingen av tjenestene ifølge regelverket for universell utforming. Å tilby digitale tjenester på andre språk er likevel ikke en del av dette regelverket:

Det [i.e. likeverdige tjenester] er et begrep som jeg synes det er lettere å forholde seg til, da [enn etnisitet]. Jeg jobber med universell utforming i [avdeling anonymisert]. Der formålet er at man skal ha likeverdige tjenester uavhengig av funksjonsevne, for eksempel. Noe som stiller helt konkrete krav til utformingen av tjenestene. For eksempel at de skal kunne brukes av folk med nedsatt syn, nedsatt hørsel, kognitive utfordringer. Ja. Så det er i høyeste grad et begrep som vi bruker da, ja. (Informant 1, intervju 8)

Intervjuren: Hva med folk med et annet morsmål enn norsk?

Ja, altså minoritetsspråklige, da, som vi gjerne sier. Det er for så vidt ikke et krav i regelverket, da. Men det er jo krav i regelverket som er relatert til klarspråk og beskrivende tekster, og opplysning om formatkrav i skjema, og you name it. Så det er jo i høyeste grad relevant, altså. (Informant 1, intervju 8)

Personer med nedsatt syn, nedsatt hørsel og kognitive utfordringer brukes som eksempler på hva tjenestene må hensynta for å utvikle likeverdige tjenester. I tillegg beskrives tilpasning til minoritetsspråklige som relevant, selv om det ikke er et direkte krav i regelverket. En annen informant fra samme offentlige etat stiller et spørsmål om hva som skjer når livshendelser blir sentrum for en digitaliseringsstrategi – når det ifølge vedkommende ikke er gitt at det er noe digitalt som er svaret på utfordringen:

At vi liksom skal fikse en livshendelse med digitalisering, og har egentlig allerede i forkant bestemt at svaret på dette er digitalisering. Jeg tenker det har litt å si for hvordan vi tenker likeverdige tjenester i det her opplegget her, for da er vi jo veldig fort over på en tankegang, eller tilnærming som [navn på informant 1] er inne på her, at de digitale tjenestene bør kunne brukes av alle, men før det bør det jo i tillegg være at «er dette en digital tjeneste som er løsninga, eller er det noe helt annet?». Men det er det ikke helt rom for i en tilnærming som dette her (informant 2, intervju 8)

Alle brukere har heller ikke de samme forutsetningene når det gjelder den digitale tilgangen til tjenestene, spesielt fordi mange personer i Norge som ikke har tilgang til, eller har, BankID, og dermed heller ikke tilgang til tjenester på høyeste sikkerhetsnivå:

Det [BankID] tenker jeg må være relevant nettopp i forhold dette prosjektet. For det er jo nøkkelen. Altså da har man ikke nøkkel i døra. (Informant 1, intervju 8)

Å påpeke viktigheten av å faktisk ha mulighet til å bruke tjenestene, som illustrert ved tilgang via BankID, bidrar til å illustrere kompleksiteten i begrepet likeverdige tjenester. Informanter fra en digital offentlig

tjeneste bruker formuleringer som fremhever at det ikke er brukernes oppgave å tilpasse seg tjenestene, men at tjenestene tvert imot gjøres tilgjengelige for dem:

Det er vel at alle skal ha de samme tjenestene tilgjengelig, på måten de trenger dem tilgjengelig på. (Informant 2, intervju 11)

Ja, jeg tenker jo mye av det samme. At det vi tilbyr skal treffe alle likeverdig, treffe på de behovene de har. (Informant 1, intervju 11)

Men med kvalitet så er det jo flere aspekter, det er jo at det skal være lett, det er jo den ISO-standarden da for brukskvalitet som vi ofte henviser til. Det skal være lett å finne, lett å bruke og lett å forstå, som er liksom essensen her. Og det ser vi at er veldig ulikt, ut fra hvem innbyggeren er. (Informant 3, intervju 11)

Oppsummert ser vi at det er ulike perspektiver på begrepet likeverdige tjenester. Noen uttrykker at det handler om måten man veileder og presenterer tjenestene for brukerne, andre legger vekt på de ulike forutsetningene for å ha digital tilgang til de aktuelle tjenestene – mens andre igjen peker på at det bør være tjenestenes oppgave å tilpasse seg de ulike brukerbehovene.

4.1.3 Etnisitet

Begrepet etnisitet blir oppfattet på ulike måter av informantene, og oppfattelsene omfatter sjelden alle aspektene av etnisitet som inngår i definisjonen i Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering – nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk. Som dette kapitlet viser, er det hovedsakelig språk informantene tenker på i forbindelse med begrepet etnisitet. I forlengelsen av dette er det brukergruppene innvandrere og flyktninger de fleste informantene umiddelbart tenker på som tilhørende andre etniske grupper enn norsk majoritet. Det er langt sjeldnere at informantene selv tar initiativ til å snakke om nasjonale minoriteter som samer eller kvener, eller for eksempel adopterte personer som har annen hudfarge enn hvit.

«Det handler om språk»

Språk er et område der det jobbes mye med bevisstgjøring og forbedring i hele offentlig sektor. På spørsmål om hvordan etnisitet kan ha en betydning for utvikling og utøving av likeverdige tjenester er det mange som umiddelbart tenker på.

Et enkelt eksempel er jo språk, altså for at det skal være likeverdig for alle, så kan det ikke nødvendigvis bare være på ett språk, fordi da er det bare de som forstår det ene språket som den behandler i tråd med kanskje formålet da (informant 1, intervju 4)

Jeg tenker selvfølgelig at språk blir en veldig viktig ting. Publikumsløsningene våre støtter jo engelsk språk, og vi gjør utrolig mye viktig språkarbeid, da, om man kan kalle det det, i forhold til klarspråk og enkelhet og forståelighet (informant 2, intervju 5)

Noe av det [å lage en likeverdig tjeneste med tanke på etnisitet] går jo på- altså, deler går på det å ha norsk som andrespråk. At tjenestene bør være utformet på klart språk, så lettfattelig språk som mulig (informant 1, intervju 1)

Én informantgruppe forteller om hvordan de følger aktuelle store samfunnshendelser, som Ebola og krigen i Ukraina, for å tilpasse informasjonen på de aktuelle språkene, slik at personer som flykter til Norge skal få informasjon på sitt språk:

Vi jobber jo veldig mye med å prøve og inkludere ulike språkversjoner av informasjonen vi gir. Et eksempel her kan jo være informasjon som ble lagd til flyktninger fra Ukraina. Der hvor det ble satt i gang et prosjekt med litt enklere inngang til det tema og hva du som flyktning i Norge har

krav på, av helserettigheter og så videre sånt. Og de tekstene er oversatt både til ukrainsk og russisk, og på norsk, nå husker jeg ikke det er engelsk også. (Informant 2, intervju 11)

Men er det jo noe vi har gjort liksom gjennom årene, så er det jo å tilby informasjon på de språkene vi ser at det må til, for at det skal treffe ulike etniske gruppene. Sånn som for eksempel Ebola, den gangen det utbruddet var, så var det jo blant annet på fransk, den informasjonen da. (Informant 3, intervju 11)

En informant som jobber med IT-utvikling, hadde egen erfaring med et annet lands såkalte interne språkkoder, og fikk en aha-opplevelse av hvor lett språklige misforståelser kan oppstå. Da informanten jobbet med nettsider i en svensk offentlig etat, forstod hen ikke hva som lå i termen «VAB» som ble gjentatt svært ofte:

Til slutt må jeg gå til en kollega og bare spørre «Hva betyr det her?», og reaksjonen var sånn «Hæ, skjønner du ikke det? Du er jo norsk». Men forkortelsen var da VAB, altså «vård av barn», som er [å være] hjemme med sykt barn. Mens de sier jo bare «vab» og «nå skal jeg vabbe» i Sverige. (Informant 1, intervju 1)

Etnisitet kobles altså først og fremst til språk. Utfordringene informantene har opplevd med å tilby tjenester på forståelig språk handler imidlertid – som sitatene nedenfor viser – like gjerne om utfordringer også norsk majoritet kan ha, med å forstå språk som brukes i forvaltningen og i offentlige tjenester. Det trenger med andre ord ikke å handle om etnisitet eller det å ha et annet morsmål enn norsk. En del informanter trekker likevel koblinger fra etnisitet til språk og deretter til klarspråk og til digitalt utenforskap som følge av brukeres utfordringer med særlig byråkratisk språk eller forvaltningsspråk.

Nei, altså, det jeg tenker på er språk, i hovedsak. I alle fall i mitt hode så er det ikke så mye forskjell ellers. I forhold til etnisitet så er det liksom språket som kanskje er en stor barriere, og vi jobber mye med å forenkle språket, gjøre det så enkelt som mulig, bli kvitt fagterminologien vår, altså, det interne stammespråket vårt. Slåss en del med fagpersoner med det, prøver å bli kvitt det «jussiske», som vi kaller det, altså alt jus-språket. For det er jo veldig mange hos oss som ønsker regelverket ut, for det skal være korrekt. Men vi sier jo liksom «ja, men folk skjønner det ikke», og det handler jo egentlig ikke så mye om etnisitet, for det er jo vel så mange etnisk norske som sliter med språk, altså, det kan være like vanskelig for den gruppa. (Informant 2, intervju 5)

Det eneste diskrimineringsmoment jeg kan tenke meg, for den som kan lese og ikke lese kanskje. Faktisk. Fordi, igjen, målet er å få informasjonen så enkel som mulig. Og det er ikke lett. Det er et hinder i dag. Forskjellige forståelser i etater om at klart språk skal brukes og at det kan bli enklere, det er et hinder. (Informant 1, intervju 6)

Vi sliter jo med språk. Helt klart. Det er veldig høy bevissthet i hele [virksomheten anonymisert] at man må jobbe med klart språk over alt. Språk og manglende byråkratiforståelse er en større sak egentlig enn manglende digital kompetanse, ser vi i stadig større grad (informant 1, intervju 2)

Flere av informantene assosierer etnisitet med språk, og gir eksempler på hvordan de arbeider med dette fra sine ståsteder. Det tydeliggjøres videre at alle, uavhengig av etnisitet, kan oppleve språkbarrierer i tjenestene, og ha det som beskrives som manglende byråkratisk kompetanse.

«Etnisitet har liten betydning for våre digitale tjenester»

I flere intervju kommer det frem at informantene og deres kolleger i de offentlige virksomhetene ikke tenker så mye på etnisitet i det daglige arbeidet, eller ikke ser for seg at de digitale tjenestene de tilbyr, kan oppfattes ulikt for mennesker med ulik etnisk bakgrunn (i kapittel 6 adresserer vi muligheten for at én av årsaken til dette være at det omtrent ikke var noen informanter med i prosjektet som selv hadde en

annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet). De forholder seg heller til diskrimineringsvariabler kjønn, kompetanse og alder.

Nei, jeg klarer ikke å komme på noe som kan være diskriminerende i forhold til kulturell bakgrunn på det, altså. (Informant 1, intervju 5)

Det er ikke sånn at vi adresserer oss til en etnisk gruppe eller en annen gruppe- Jeg vet ikke- Kvinner og menn, ingen forskjell. Skeive eller ikke-skeive, ingen forskjell. Dont't give a shit (Ier). Folk som er vestlige, fra Europa eller ikke, ingen forskjell. Så egentlig vanskelig å finne rot til diskriminering. Det er et godt tegn. Det er faktisk et veldig godt tegn. At den ideen og debatten, vi er langt forbi det. Håper jeg. (Informant 1, intervju 6)

Jeg vet ikke om jeg kommer på noen gode eksempler akkurat nå, akkurat det med hudfarge blir jo ikke relevant for oss sånn sett, for vi ser jo ikke de vi snakker med. (Informant 1, intervju 3)

Jeg nevnte jo at jeg hadde snakket med noen i forkant av det her, og det var jo en veldig sånn gjengs reaksjon, at de liksom ikke kjente seg igjen i dette her etnisitetsbegrepet. Det er ikke noe de går og forholder seg til i det daglige. Eller i innsiktsarbeidet sitt, eller tjenesteutviklinga, eller hva det nå er for noe. Men det betyr jo ikke at de ikke er opptatt av for eksempel forhold knytta til språk, eller forhold knytta til hudfarge, eller religion og mer sånne kulturelle uttrykk. Men de tenker ikke på det som en del av en etnisitets-pakke. (Informant 2, Intervju 8)

Ifølge OMOD er lav bevissthet om at etnisitet i det hele tatt er relevant, én av hovedårsakene til at det tar tid å utvikle likeverdige offentlige tjenester i Norge:

I Norge hvor man er så innarbeidet når det gjelder representasjon av kvinner og likestilling, men de forstår ikke etnisk likestilling (informant 1, intervju 14)

Én mulig årsak til at etnisitet ikke er spesifikt på dagsordenen, kan være at det er få ansatte med minoritetsbakgrunn i offentlig sektor.

Sånn at da har ikke vi tenkt på det ene eller det andre, det vi har tenkt hele tiden det er liksom er «har vi de brukerne dette gjelder representert?». Og så har ikke vi tenkt på hvor de er fra eller hva de- altså, sånn, ikke på den måten, da er det mer liksom hvis de er unge, liksom ja, men unge er alt mulig, har vi en god blanding? Og når det gjelder etnisitet, ofte, så har vi ikke det. Noe sted. [Navn på virksomhet] er en hvit organisasjon, så det står ikke veldig bra til på den fronten (informant 1, intervju 13)

Videre ser det ut til at en del informanter kobler begrepet etnisitet til en gruppeinndeling av mennesker som de ikke ser som hensiktsmessig verken i utøving eller utvikling av tjenester. De ønsker ikke å dele brukerne inn i grupper, basert på for eksempel alder eller etnisitet, ettersom de heller oppfatter brukerne som individer med individuelle behov og preferanser. Begrepet etnisitet står på en måte i veien for å utvikle tjenester basert på individuelle behov.

Som når det gjelder gruppa unge eller andre grupper, så har vi samme typer diskusjoner rundt det. Er det én gruppe, liksom? Hva er spesielt, og hva er individuelt? Ja, er det viktig med etnisitet, liksom? Lenge brukte vi jo begreper som innvandrere og digitalt utenforskap. Det var forrige begrep. Begrepene endrer seg jo. Jeg husker ikke hva vi sa om det før, men at det liksom var det samme da. Altså vi bare puttet hele gruppa der i bås med dem. Egentlig så visste sikkert veldig mange at det gjelder ikke. Men språklig sett og utviklingsmessig sett så, hos oss, så ble det satt i bås (informant 1, intervju 13)

Underveis i intervjuene var det likevel flere informanter som kom på at virksomheten de jobber i, har et bevisst forhold til hvilke bilder de bruker på nettsider og i sosiale media for å sikre at mennesker på bildene representerer etnisk mangfold.

men det er jo utenlandsk bakgrunn, det har jo ikke nødvendigvis noe med etnisitet å gjøre, da, men- Men jeg vet også at det var en diskusjon intern her nå med- vi skulle få en god del nye illustrasjoner og sånt, og da var jo blant annet en av tilbakemeldingene at noen av de illustrasjonene hadde for lite mangfold, at vi ville få inn ulike hudfarger og sånn i de illustrasjonene, da. Som en viktig ting- viktig ting der. (Informant 1, intervju 5)

Sitatet tyder på at informanten ikke er helt sikker på om utenlandsk bakgrunn, hudfarge og etnisitet hører sammen.

I ett intervju reflekterer informanten rundt hvordan tankegangen knyttet til netttinnhold har vært hos deres organisasjon opp gjennom årene. Tjenesteutøvere har hatt fokus på brukeren, men ikke spesifikt på etnisitet:

Egentlig ligger det så langt jeg vet, og jeg har vært i arbeid i 25 år, så langt jeg kan se er det ingen tjenester som de siste hvert fall 15 årene som er ordentlig [ord ikke oppfattet], at vi tenkte etnisitet. Det som vi tenkte derimot, er brukeren. Hvilken type bruker, ikke sant. Og en bruker kan tilhøre en etnisitet, og da har vi tilpasset det til den brukeren. Som jeg sa, hvis noen har litt lesevaner, lager vi tegninger. Veldig enkelt. For målet, som alle, er å nå disse målgruppene. Og da bruker vi alle de mulighetene egentlig, ikke bare digitalt, å tilpasse både språk, kommunikasjonsform, kanal til og med. (Informant 1, intervju 6)

Med tanke på digitaliseringsstrategiens livshendelser, mener informanten at etnisitet ikke spiller noen rolle bortsett fra i livshendelsen Ny i Norge:

De andre livshendelsene er egentlig absolutt ikke basert på etnisitet. Det er Dødsfall og arv, det er Alvorlig sykt barn, det er Etablere en virksomhet. Så absolutt ingen- dette er- Det er så langt fremme i tankene at «etnisitet?» (ler), det tilhører kanskje 20 år siden. (Informant 1, intervju 6)

Informanten er opptatt av mangfold, men ikke når det gjelder etnisitet. Det er mangfold knyttet til arbeidsbakgrunn og arbeidskultur som er i fokus:

Jeg kan gi deg et eksempel. Jeg ansatte fem stykker, jeg var ikke interessert i etnisitet, jeg er bare interessert i kompetanse, det er kompetanse som er min bench mark, og alle blir målt i forhold til det. Og da resulterer det i, med total tilfeldighet, at blant mine nyansatte var veldig bred etnisitet faktisk. Men totalt tilfeldig. Kompetansen var det som gjaldt, det var de beste kandidatene. Etnisitet spiller zero faktisk. (Informant 1, intervju 6)

Begrepet etnisitet ble også omtalt som utfordrende i en forskningssammenheng:

Jeg syns nesten det er litt problematisk, altså. Så jeg lurer litt på, hvordan de operasjonaliserer det begrepet, i forskningssammenheng (informant 1, intervju 8)

(...)

Intervjueren: Men kan du forklare litt mer om hvorfor det er et utfordrende begrep å operasjonalisere i forskningssammenheng?

Nei, jeg tenker jeg vel. Jeg tror ikke jeg skal begi meg inn på noen debatt her. Det er mer sånn, nær sagt, et personlig synspunkt altså. Jeg tror ikke jeg kan si at [navn på virksomhet anonymisert] nødvendigvis har noe problem med at det brukes som begrep. Så jeg, kanskje vi skal la bli med det. (Informant 1, Intervju 8)

Etnisk mangfold i brukertester

Informantene beskriver ikke system eller standarder i arbeidet sitt som sikrer etnisk mangfold blant brukere som er involvert i brukertesting. Informanten i følgende sitat gjør seg noen tanker om å få inn et

etnisk mangfold i brukertester, selv om hen mener at etnisitet ikke har noen betydning for de tjenestene de tilbyr:

Vi tenker ikke at det er noen forskjell på tjenestene våre i forhold til etnisk mangfold. Men da går det jo gjerne på språk, eventuelt. Men noen ganger så tror jeg at vi har bedt om noen som ikke har norsk morsmål. Mener jeg har sett noen utlysninger på det, det er litt avhengig av hva vi skal teste da, som sagt. Men vi har nok ikke så veldig spesifikke ønsker eller rekrutteringskriterier på det, da. Men vi får det jo, det kommer inn, for det er jo på en måte et utvalg av befolkningen, og da får vi det inn. (Informant 3, intervju 5)

Hvorvidt brukerutvalget ender opp med å ha et etnisk mangfold, kan altså være tilfeldig eller ikke tilstrekkelig gjennomtenkt:

Så er det litt sånn «jaja, vi må i hvert fall ha med noen som er annen-generasjonsinnvandrere eller innvandrere». Check, da har jeg liksom gjort min greie. Men så er det sånn, det er jo ikke kanskje representativt for Norge, selv om jeg tar med en av den kategorien for hver gang jeg gjør en brukertest. Så det, ja, vi tenker på det, men antageligvis så er vi litt biased på hvem vi rekrutterer, vil jeg tippe. (Informant 3, intervju 11).

En informant som har deltatt i arbeidet med livshendelsen Dødsfall og arv, inkludert digitale tjenester, forteller derimot at her har de tenkt på etnisitet hele veien:

Vi kan ikke lage en tjeneste liksom bare for den trauste Ola Normann, liksom, vi må jo lage tjenester som dekker alle. Og det vi har sett gjennom innsiktsarbeidet også, er jo at mange har følt seg støtt, ikke sant, type i muslimske familier så opplever de at når de kommer så ligger avdøde sånn, det er ikke bra, nei. Når vi har fått de tilbakemeldingene, så har det blitt mer og mer logisk og opplagt og klart for oss at vi må hensynta dette hele veien. (Informant 1, intervju 12)

Men når det gjelder hvorvidt etnisitetstankegangen innebærer å rette seg mot brukere som ikke snakker norsk, medgir hen at dette er noe de fortsatt kan jobbe med:

Ja, nå ble jeg på tynn is (ler), ja, nei det er klart, hvis du ikke kan norsk i det hele tatt, altså da, men da må vi jo over på- ja, skjønte poenget ditt, når jeg begynte å tenke egentlig. Vi har jo ikke noe på arabisk eller på polsk eller for å dekke sånn type sånn katolsk eller sånn, vi gjør ikke noe sånn som skal støtte katolikker liksom, men det er jo viktig at språket blir riktig da, når man oversetter og det er jo noe man må kvalitetssikre på en god måte, det er ikke bare å trykke gjennom google translate liksom. (Informant 1, intervju 12)

Etnisitet blir nedprioritert i utviklingsarbeid

Én overordnet tilnærming til utvikling av nye digitale tjenester, som informantene forteller om, er at virksomheten prøver å fikse grunnleggende problemer *før* spørsmål som for eksempel etnisitet blir satt på agendaen. Dette innebærer en form for prioritering der det ikke er rom for å tenke på etnisitet fra start når man utvikler en tjeneste; det må komme senere. Slike prioriteringer kan bunne i mangel på ressurser som tid og penger, og ikke ansattes manglende ønske om å inkludere et mangfoldig utvalg brukere, som sitatet nedenfor viser:

Vi snakket en del om det, hvordan vi skulle få til den bredden, både i etnisitet og i alder og kjønn og språk og funksjonsevne og liksom, det er jo ganske mange sånne faktorer da. Vi har hatt en del samtaler om at i dag så fins søknad på norsk og på engelsk, og om vi burde hatt den egentlig på polsk og tamilsk, for det er jo ikke alle som kan engelsk heller. Det er sånne ting som vi snakket om. Men for oss så har vi nok grunnleggende problemer å fikse først, før man kan gå inn og- Men det kommer til å bli en problemstilling, da. (Informant 2, intervju 9)

Informantene forteller at det er mange av de digitale løsningene de har i dag, som de ser at «*liksom alle sliter med*». Det vil si at informantene har erfart at noen løsninger fungerer dårlig for alle, og at de dermed også har fokus på å prøve å løse problemet for de fleste, slik at de klarer seg selv:

Jeg har hatt en del diskusjoner om det, med designet for åtti-prosenten, eller designet for fem-prosenten, liksom. Det er jo veldig sånn lett at «ja, vi må fikse åtti-prosenten først». Men det finnes jo også gode argumenter for å gjøre det motsatte også, altså. For fikser du det for de som har flest utfordringer, så vil de åtti-prosentene og få det til. (Informant 1, intervju 9)

På spørsmål om hvem som da befinner seg blant de tjue-prosentene som står igjen hvis man «designer for åtti-prosenten», er svaret fra denne informantgruppen at det hos dem ofte kan dreie seg om personer som har sammensatte utfordringer:

Så det kan jo bli sånn «hvis vi skal snakke om det, så kommer vi aldri i mål. Vi må løse de enkle tilfellene først liksom». Ofte så er det den. Men det kan også være funksjonsnedsettelse og sånt, at man må ha en digital søknad før vi kan sørge for at den er universelt utformet. Men nå har jo det blitt en del av loven, da, så det går mer inn i den åtti-prosenten. (Informant 1, intervju 9)

Også tenker jeg det at det handler om språk og etnisitet og, fordi at «vi må i hvert fall ha søknaden på bokmål», liksom, så det blir liksom først, så etterpå kan liksom nynorsk komme, for det må vi ha. Og så kan liksom engelsk komme, og så kan vi kanskje ha polsk, ikke sant. Det er liksom den der, da. (Informant 3, intervju 9)

Oppsummert ser vi at begrepet etnisitet kan oppleves som lite relevant i forbindelse med digitale tjenester for en del av informantene – bortsett fra når det gjelder språk (se diskusjon i kapittel 6.3).

4.2 Strategier for å sikre likeverdige tjenester

I de påfølgende to delkapitlene (4.2.1 og 4.2.2) presenterer vi funn om henholdsvis formelle og uformelle strategier som virksomhetene følger for å sikre at de digitale offentlige tjenestene er likeverdige, basert på intervjuanalysene. Med formelle strategier menes en strategi som er formelt vedtatt, og som virksomheten arbeider etter for å gå i retning av overordnede visjoner og/eller for å nå konkrete mål, for eksempel Regjeringens digitaliseringsstrategi, statens kommunikasjonspolitikk og EUs webdirektiv om universell utforming, eller virksomhetenes egne strategier som sier noe om hvordan tjenester skal utvikles for å møte brukernes behov. Med uformelle strategier menes det arbeidsmetoder uten formelt fastsatte retningslinjer og regler, men former for arbeidsmåter som kan ha oppstått lokalt på arbeidstedet, i arbeidsgruppen eller i enkeltmennesker. Disse kan være både bevisste og ubevisste.

De to siste delkapitlene i 4.2 tar for seg de offentlige virksomhetenes strategier for å ivareta innvandrerkvinnens stemme først og fremst hos NAV (knyttet til den ene spesifikke problemstillingen i oppdraget om hvordan NAV-systemet ivaretar brukererfaringene til kvinner med innvandrerbakgrunn i utviklingen av digitale tjenester) og strategier for å ivareta et likeverdig tilbud til ikke-digitale og svake digitale brukere.

4.2.1 Formelle strategier

Digitaliseringsstrategien til Regjeringen og KS inkluderer sju livshendelser som skal prioriteres i arbeidet med å lage sammenhengende og brukervennlige tjenester. Arbeid med livshendelsene har gjort det tydelig for noen av informantene at overordnet sett er vår nasjonale strategi å gjøre det lettere for folk å bruke de digitale offentlige tjenestene:

Vi har akkurat levert et såkalt satsningsforslag fordi vi trenger noen penger [ler], og hvor vi skriver at vi skal gjøre det enklere for de 600 000 som er lite digitale, men så sier departementet, «ja, men dere skal jo digitalisere, hvordan kan det da bli enklere?». Det er jo nettopp en

forklaring på hvorfor den digitaliseringsstrategien- det er jo nettopp det med å gjøre det hendelsesbasert, vi skal lage tjenestene proaktive. (Informant 1, intervju 12)

Altså de syv livshendelsene, noen kan dø, du skal få deg jobb, alt dette her, så alle disse tjenestene kan- er jo vi involvert i. Vi er relevante hele veien fordi det er helt individuelt, livet skjer ikke på samme måte for alle, så hvordan den der kombinasjonen av forskjellige hendelser da enten kan komme som en sånn klump samtidig eller spredt utover. (Informant 1, intervju 4)

Flere informanter snakker om livshendelsene i ulike sammenhenger i intervjuene, men få gir uttrykk for at tjenestene de utvikler, er samordnet på denne måten som livshendelsestilnærmingen i digitaliseringsstrategien legger opp til. Dette er et arbeid som fortsatt pågår. Det kan oppleves krevende å prioritere regjeringens digitaliseringsstrategi:

Men av det å bruke det [samhandling med andre tjenester] ut mot brukerne for å hjelpe brukeren til å få en tjeneste den interagerer direkte med, som tilpasser seg personen ut fra det vi har mulighet for å finne av data om den, der er vi ikke gode i det hele tatt. (Informant 3, intervju 4)

Når regjeringen har en digitaliseringsstrategi, da, som handler om sammenhengende tjenester, så er jo det en forpliktelse som føles ganske tung på å samarbeide mye mer enn det vi egentlig gjør. Og det tror jeg også handler om at en del av de politiske initiativene blir litt sånn for lettbente, fordi man kan ha store ambisjoner, men når etatslederne ikke måles i noen særlig grad på den type ambisjoner så er det jo ikke det man klarer å prioritere. (Informant 1, intervju 2)

Juridisk rammeverk

Blant de mest sentrale formelle strategiene identifisert i intervjuanalysene, er ulike lover, krav og standarder, særlig krav til universell utforming, klart språk og innhold på begge målformer.

Universell utforming av IKT er regulert i likestilling- og diskrimineringsloven (*Kultur- og likestillingsdepartementet, 2017*), §18 Universell utforming av IKT, og i forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (*Kommunal- og distriktsdepartementet, 2013*). Paragrafen i loven om universell utforming er rettet mot funksjonsnedsettelse: «Offentlige og private virksomheter har plikt til universell utforming av hovedløsninger for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) rettet mot eller stilt til rådighet for bruker, slik at virksomhetens alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig, uavhengig av funksjonsnedsettelse», mens andre diskrimineringsgrunnlag ikke adresseres spesifikt. I forskriften defineres universell utforming bredt: «Universell utforming: Utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig». Ifølge forskriften skal offentlig virksomheter følge europeisk standard for universell utforming av IKT (EN 301 549 V3.2.1 (2021-03)), som stiller krav til tilgjengelighet, for eksempel tekstalternativer, kontrastforhold og tastaturnavigering. I intervjuene er det også flere som henviser til at de følger standarden Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0).

Internt i én etat har det blitt etablert et eget team som jobber med universell utforming og skal gi støtte til alle de andre miljøene. Det påpekes imidlertid hvor viktig det er at alle som jobber med dette, selv vet hva man skal forholde seg til. Det å få til et felles grunnprodukt der de juridiske føringene ligger til grunn, er en viktig prioritet:

Det er liksom det som kommer aller først, alt det lovmessige, og så kommer alt det som kanskje oppleves som litt hyggeligere med designelementer og alt det du skal fylle, felles ting og alt det med stil og tone, malverk og navigasjon og alt det greiene der sånn. (Informant 1, intervju 2)



Lov om språk (språklova) har en egen paragraf om klart språk, §9, som sier «Offentlige organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa» (*Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022*), og som sidestiller bruk av bokmål og nynorsk. Videre har offentlige organ ifølge språklova ansvar for å bruke og utvikle norsk og samisk. I intervjuene henviser flere informanter til at de følger kravene om tilby informasjon på begge målformer:

Overordnet så er det jo det vi går for, sånn globalt språk [i virksomhet, anonymisert] så er det bokmål, nynorsk og engelsk, og så nordsamisk i noen tilfeller. Og det er jo i henhold til språkloven at vi ønsker å gjøre det. Og så er det jo det med å bade folk i nynorsk som er et krav, 25% skal jo være kun på nynorsk og ikke da på noen annen språkform. (Informant 3, intervju 11)

Klarspråkparagrafen gir i seg selv en klart formulert føring for formidling, men inneholder i praksis både et svært stort ansvar og mange mulige løsninger.

Balansegangen mellom lovkrav og brukeropplevelse oppleves noen ganger utfordrende, ifølge informantene, ettersom det er kommet en god del oppdateringer og endringer i lovverket de siste årene. Det gis eksempler på at flere opplever at lovkravene kommer på toppen av alt annet:

så da har de på en måte begynt å se fremover og jobbe, men hovedsakelig, fra et lovperspektiv, hvor brukersentrert-ønsket faktisk var, kan variere litt. Og det er en sånn typisk rådgivning vi kommer med, «ja, kjempebra at dere begynner nå, men skal vi kanskje tenke på det sånn så vi sørger for at det ikke bare er i tråd med loven, men vi lager noe som brukerne deres faktisk liker og føler seg ivaretatt på?». (Informant 2, intervju 1)

Det at både innhold og tjenester innen et område eies av noen andre enn de som jobber i etaten/tjenesten, blir belyst av informant 1 i intervju 2. Hen sier at «vi i [virksomhet anonymisert] eier jo nesten ingenting. Vi eier litt sånne fellesting som ramler mellom alle stoler».

Blant informantene som snakker om formelle strategier, nevnes brukertesting og brukerintervjuer som eksempler på «kvalitative undersøkelser», der man kan for eksempel kan grave i årsaken til at en brukeropplevelse ikke oppleves som god nok. (Brukerinvolvering omtales i detalj nedenfor.) Denne informanten forteller at det ikke trenger å være en teknisk forklaring på dette:

Det er ikke nødvendigvis alltid kun en feil linje i koden eller feil valg av teknologi som er årsaken, det er gjerne stor sammenheng som både kan være kommunikasjon og implementering, så det er et komplisert nettverk, som også gjør det spennende. (Informant 2, intervju 1)

Virksomhetenes egne «verktøykasser» eller designsystem

Det gis i materialet eksempler på endring av arbeidsmetodikk internt i en etat fra å jobbe med store prosjekter til mer løpende utvikling i tverrfaglige team, med en tydelig og stram inngang til hva man skal oppnå, deretter full frihet til hvordan det løses og etterpå tid til å måle og dokumentere effekt. Denne informanten, som har en lederstilling i en stor offentlig etat, er opptatt av at hele organisasjonen skal ha nytte av det som er gjort i teamene, som et ledd i å sikre likeverdighet:

Altså du må kunne gjenbruke ting, det er ikke sånn at alle må utvikle noe helt nytt. Og sånn har det kanskje blitt litt, alle har blitt litt for glad i den autonomien. Og det å tydeliggjøre da hva som er fellesplattform, og da også på språk, ikke sant, stil og tone og hvordan gjør vi disse tingene? Og hva har vi av felles verktøykasse? Og det jobber vi mye med nå, å bygge den felles verktøykassa. (Informant 1, intervju 2)

I denne verktøykassen befinner det seg blant annet språk og stil, tone til maleverk, hvordan man brukertester, designelementer og søknadsdialoger. For informanten er det viktig at alle som jobber med utvikling, må bruke den samme verktøykassen. Hvorvidt kassen inneholder verktøy for å sikre likeverdige tjenester, er derimot noe uklart:



Og ikke sånn «nei, men det har ikke jeg lyst på. Jeg vil heller gjøre det sånn», ikke sant. Og det med målingen etterpå og oppfølgingen etterpå, og det gode nå er at når man har etablert sånne miljøer så er det ikke sånn at det er sånn at man leverer noe over til noen, nei, det er dere som holder på med dette og dere må prioritere forbedringsarbeid på dette området innenfor den rammen dere har til enhver tid.

Intervjueren: Vil verktøykassen også da sikre at en tjeneste ikke er diskriminerende?

Ja, og det er jo interessant. Et tilleggsperspektiv, det ligger ikke eksplisitt nok der i dag, synes jeg. For det ligger jo hele konseptet rundt universell utforming ligger jo der. Men jeg tenker at det også som handler om hvordan man kommuniserer og alt det der, må også tydeliggjøre det, at den terskelen må presses nedover da. (Informant 1, intervju 2)

En formell strategi i etaten der informanten som eier sitatet under arbeider, er at designsystemet skal sikre konsistens – med bruk av de samme komponenttypene og kodene i de ulike tjenestene. I tillegg brukes lovverket som gjelder universell utforming, som sier at alle skal kunne bruke løsningene. Dette er likevel ikke mulig i praksis, mener informanten:

universell utforming er jo et sånt stort paraplybegrep som egentlig sier at alle skal kunne bruke løsningene våre, som er- ja, kanskje umulig i praksis, da, men det er i alle fall det uttrykket som brukes. Og da jobber vi jo veldig konkret med at alt som ligger i designsystemet vårt skal være universelt utformet. Det skal følge den internasjonale standarden som vi har for det, som heter WCAG, og de kravene som står i lovverket som vi skal etterleve, da. Da blir jo alle disse tingene testet for at de skal etterleve de kravene, og så kommer jo det selvfølgelig inn med alle skriveregler, klarspråk og de tingene der blir jo knyttet sammen med det, som også er en del av designsystemet. (Informant 2, intervju 5)

Designsystemet inneholder altså lovkrav og språkregler og ser ut til å fungere som retningslinjer for ansatte. Informantene fra denne etaten forteller videre om at designsystemet er i konstant utvikling ettersom nye behov melder seg. Man trenger nye komponenter og ny funksjonalitet – som testes og utvikles helt til de tilfredsstiller kravene. Etaten har også lagt ut en beskrivelse av hvordan de lager innhold til nettsidene som alle kan gå inn og lese.

I en annen etat forteller informantene om at de opplever at mengden innhold på andre språk på nettsiden deres har blitt redusert de siste årene:

I hvert fall språk. Det har vi snakket om. For den siden vår er jo ikke så veldig- Den er stort sett på norsk. Vi har noen få sider som er oversatt til engelsk, som vi da fant ut nettopp at man ikke når fra forsiden vår. Den når du først når du trykker på menyen, der kommer det opp et valg om «english front page». Og det er jo veldig uheldig, tenker jeg da. Den burde jo i hvert fall ha stått på forsiden (ler). Hvis man i det hele tatt kommer seg på [navnet på nettsiden], så bør du få et valg der. Men igjen, da jeg begynte her i 2018 så var det flere språkvalg på [navnet på nettsiden], det er det ikke i dag. (Informant 3, intervju 7)

De andre i samme intervju bekrefter dette, og det blir gitt uttrykk for at språkvalget er blitt endret bevisst som følge av et valg man har tatt. Ingen av disse informantene kjenner til bakgrunnen for at siden ikke lenger oversettes til andre språk. Én av dem kan huske at det ble et tema blant ansatte da det ble endret:

Jeg vet at ble reagert i hvert fall, og snakket om, at det var rart at en ikke skulle ha en sånn automatisk google translate eller noe da, så må du liksom lete-. Jeg jobber med å markedsføre en god del av [navnet på virksomheten] sine sider, og vi hadde en kampanje fra januar frem til sommeren, hvor vi tok tak i alle som hadde vært på engelsk forsida da. Sånn at vi kunne få ut til noen da, «ja, du får hjelp til [navn på tjeneste] og [navn på tjeneste] på engelsk da». For det var det vi hadde, og vi prøvde å få ut det, men det var liksom bare det. (Informant 3, intervju 7)

Brukerinvolvering

Brukerinvolvering er en svært sentral strategi i arbeidet med utvikling og utøving av likeverdige digitale (og andre) tjenester blant alle de aktørene vi har intervjuet. Basert på intervjuene i dette prosjektet ser det ut til at det meste av brukerinvolvering skjer i form av brukertesting, og mindre innsiktsarbeid. Det ser videre ut til at formålet med brukerinvolvering først og fremst er å sikre brukervennlige tjenester, mens et sekundært mål (eller et mål som ikke nevnes like ofte) er at tjenestene møter brukernes behov.

Videre i dette avsnittet vil vi presentere hvordan brukerinvolvering er forankret og gjennomført blant de informantene vi har intervjuet.

Strategier for brukerinvolvering: Informantene i alle intervju forteller om høy grad av brukerinvolvering, bruk av mange ulike metoder og et overordnet sterkt ønske om å utvikle brukervennlige tjenester til innbyggere som er aktuelle brukere av tjenestene. Dette er nedfelt i strategier og arbeidsmetoder på ulike nivå i organisasjonene, inkludert på toppnivå, og det foregår jevnlig arbeid for å forbedre brukerinvolveringen ytterligere. I tillegg til å være nedfelt i strategier er det også en innarbeidet og ønsket måte å jobbe på som preger enten hele arbeidsplassen eller enkeltseksjonene som informantene arbeider i.

Det å lage løsninger i brukergrensesnitt slik at de passer til brukernes behov, det er veldig innarbeidet. (Informant 1, intervju 1)

For målet, som alle, er å nå disse målgruppene. Og da bruker vi alle de mulighetene egentlig, ikke bare digitalt, å tilpasse både språk, kommunikasjonsform, kanal til og med. (Informant 1, intervju 6)

Også der så opplever jeg at mye av det tankegodset er på plass, da, med at man skal forsøke å være menneskevennlig og tilrettelegge for søkerne istedenfor at søkerne må tilrettelegge for oss, men det er jo- vil jo ikke si at det er liksom gjennomgående godt forankret. (Informant 3, intervju 4)

Siste sitat over indikerer at ikke alle informanter opplever like sterk forankring av den brukerorienterte tilnærmingen (mer om dette i kapittel 4.3.5 om barrierer for brukerinvolvering).

Metoder for brukerinvolvering: Konkret hvordan brukerinvolvering skal foregå, er ikke alltid like formalisert, men i praksis foregår brukerinvolvering på mange ulike måter og i ulike faser av utvikling eller videreutvikling av løsninger. Det brukes en rekke kvantitative og kvalitative metoder for brukerinvolvering blant de involverte aktørene: geriljatesting pr. telefon eller på gata; observasjon av brukere som utfører en oppgave i brukergrensesnittet, ofte i en prototyp; brukertester i testlab der man kan observere brukere og for eksempel dokumentere øyebevegelser, eller der man kan manipulere funksjonsnivå; intervju av pasienter ansikt til ansikt eller på video; brukerundersøkelser på SMS med spørsmål som «fikk du svar på det du lurte på?», «fant du det du lette etter?» eller om tilfredshet med tjenesten etter å ha brukt den; pop-ups til brukeren i selve løsningen, med lignende spørsmål som for brukerundersøkelse; og stikkprøver av brukerens bevegelser i den digitale tjenesten for å se hva brukeren prøver å oppnå og hvor i løsningen møter barrierer.

Overordnet tilnærming til rekruttering av brukere: Det er både likheter og forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder hva som er formål med brukerinvolveringen og hvordan den konkret gjennomføres. Det kan for eksempel variere noe fra virksomhet til virksomhet hvor i utviklingsprosessen man inkluderer brukere, hvilke metoder man bruker for å rekruttere brukere og hva som er utvalgsriteriene.

Én ulikhet i overordnet tilnærming til hvilke brukere man ønsker å rekruttere, er at noen involverer brukere som har **reell erfaring med** den konkrete tjenesten som skal utvikles, mens andre har som overordnet tilnærming å rekruttere brukere som **representerer** dem som bruker tjenestene. Man kan tenke seg at sistnevnte tilnærming i større grad kan sikre at mangfoldet i samfunnet blir speilet i brukermedvirkningen, men det forutsetter at man går grundig til verks for å spesifisere hva mangfold egentlig innebærer, og hvilke brukere man må rekruttere for å reelt representere befolkningen.

Når alle virksomhetene er opptatt av brukerinvolvering på både på strategisk nivå og i konkrete arbeidsmetoder for utvikling og utøving av digitale tjenester, så bunner det i et grunnprinsipp om at det er tjenestene som må tilpasse seg brukeren, ikke omvendt:

(...) som vi har som utgangspunkt (...) som er liksom målbildehistorien vår, også der så opplever jeg at mye av det tankegodset er på plass, med at man skal forsøke å være menneskevennlig og tilrettelegge for søkerne istedenfor at søkerne må tilrettelegge for oss. (Informant 3, intervju 4)

I denne overordnede tilnærmingen til brukerrettede tjenester så ligger det hos noen et tydelig prinsipp om å sikre en bredt sammensatt brukergruppe, som også inkluderer marginaliserte grupper

Det er jo en grunnleggende del av god brukertesting at du har spredt ut brukerbasen din, så er det jo som oftest litt opp til hva man har av mulighetsrom, men det er jo en sterk anbefaling (...) «pass på at dere ikke bare får den beste brukeren til alle brukertester». (Informant 2, intervju 1)

Men økt bevissthet tenker jeg hjelper, og det å ikke ta for lett på grupper som gjerne blir marginalisert eller tilsidesatt i flere sammenhenger, som gjør at de samlet sett føler seg tilsidesatt, ikke hensyntatt, utelukket. (Informant 1, intervju 1)

Ett mål med å ha en slik bred tilnærming til brukerinvolvering er å sikre at færrest mulig brukere faller utenfor eller blir ytterligere marginalisert når tjenesten tas i bruk, det vil si å forhindre digitalt utenforskap, som i aller høyeste grad kan gjelde mennesker med en annen etnisitet enn norsk majoritet, for eksempel nyankomne eller papirløse flykninger som ikke har BankID og som dermed ikke en gang får tilgang til digitale tjenester. Å ikke få tilgang til en tjeneste er en tydelig ekskludering.

Men nettopp det der, med å ha den der eID-problematikken, da. Den slår jo hardt ut mot personer som ikke har norsk fødselsnummer. (Informant 1, intervju 8)

Det er færre informanter som forklarer sin overordnede brede tilnærming til brukerinvolvering med at de ønsker å sikre likeverdighet eller ikke-diskriminering i selve den digitale tjenesten. I hvilken grad etnisitet kan ha en betydning for å sikre et relevant mangfold i brukerutvalget, er det få som har tenkt over, som vist tidligere. Noen anser at etnisitet ikke har relevans for deres tjenester:

Nei, det er nok ikke så ofte [vi etterspør etnisk mangfold blant brukerne], og det handler nok litt om at vi- holdt på å si, vi tenker ikke at det er noen forskjell på tjenestene våre i forhold til etnisk mangfold. Men da går det jo gjerne på språk, eventuelt. Men vi har sett at- jo, noen ganger så tror jeg at vi har bedt om noen som ikke har norsk morsmål, tror jeg. Mener jeg har sett noen utlysninger på det, det er litt avhengig av hva vi skal teste da, som sagt. Men vi har nok ikke så veldig spesifikke ønsker eller rekrutteringskriterier på det, da. Men vi får det jo, det kommer inn, for det er jo på en måte et utvalg av befolkningen, og da får vi det inn. (Informant 1, intervju 5)

og det var jo en veldig sann gjengs reaksjon, at de liksom ikke kjente seg igjen i dette her etnisitetsbegrepet. Det er ikke noe de går og forholder seg til i det daglige. Eller i innsiktsarbeidet sitt, eller tjenesteutviklinga, eller hva det nå er for noe. (Informant 2, intervju 8)

Men jeg kan ikke huske der, at det var et spesielt fokus på, etnisitet eller minoritet, annet enn at vi var jo ganske godt representert fra ulike organisasjoner. (Informant 1, intervju 9)

Men om etnisitet, det har jeg ikke helt oversikt over, der har jeg ingen anelse faktisk, jeg har ikke sjekket hva som ligger av folk i databasen der. (Informant 3, intervju 11)

Som noen av sitatene ovenfor indikerer, så kan det i enkelte rekrutteringsprosesser være tilfeldig hvilken sammensetning av brukere man ender opp med i brukerinvolveringen, for eksempel hvis man oppsøker brukere på et offentlig sted eller bestiller en gruppe brukere av en viss størrelse hos et markedsanalysebyrå. Én informant fortalte hvordan mennesker med kognitive utfordringer noe tilfeldig ble del av en brukertest, og at dette førte til flere observasjoner av elementer i tjenesten som burde endres, for eksempel at informasjonsmengden var for stor til at brukerne klarte å få det med seg.

Konkrete metoder for å rekruttere brukere: Virksomhetene bruker en rekke ulike metoder for å få rekruttert brukere til innsiktsarbeid og brukerstesting: Markedsanalysebyrå eller rekrutteringsselskaper, egen brukerdatabase der innbyggere selv kan melde seg som aktuelle kandidater, direkte henvendelser til brukere som allerede benytter tjenesten, å oppsøke aktuelle deltakere i ulike arenaer, å annonsere på sosiale medier, å bruke eget nettverk og å bruke en form for mellomledd som døråpner.

Å bruke et mellomledd som døråpner har blitt presentert i noen av intervjuene som en fremgangsmåte for å komme i kontakt med sårbare brukere og brukere med annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet. Fremgangsmåten kan gå ut på å kontakte brukerorganisasjoner eller organisasjoner som igjen har kontakt med relevante brukere, som Kirkens bymisjon eller au pair-organisasjoner og få kontakt med brukere gjennom dem, eller å kontakte/besøke nettverk eller fellesskap som menigheter og moskeer, og få ansatte/frivillige der til å kontakte brukere de kjenner. Dette blir omtalt som en svært vellykket metode, særlig dersom jobber systematisk sammen med disse organisasjonene eller nettverkene, etablerer en reell, likeverdig dialog og jobber strategisk for å etablere og opprettholde tillit.

En ny kjempegod ressurs som er bygd opp der. Jeg vet ikke hva vi skulle gjort uten den for å få ta kontakt med de som kanskje har vanskeligst for å få gitt oss tilbakemelding. (Informant 3, intervju 4)

Vi hadde jo for eksempel et prosjekt der vi skulle lage en nettside som motvirker negativ sosial kontroll. Og man kan ikke akkurat gå ut og spørre «hei, vi trenger noen som er utsatt for negativ sosial kontroll som kan stille på brukertest», det går ikke, så da måtte vi bruke folk som gjerne jobber med de gruppene, altså lærere, minoritetsrådgivere. Så fikk vi også til noen møter som skolen kunne arrangere av type gruppeintervju med en sammensatt gruppe, og der kunne vi stille spørsmål litt mer sånn indirekte «hva ville du gjort hvis du hadde en venn som ble utsatt for dette». (Informant 1, intervju 1)

Hos noen virksomheter er det etablert faste nettverk og møtepunkt med organisasjoner eller fellesskap av typen nevnt over, og det gjennomføres jevnlig møter for å bygge felles forståelse og tillit, som igjen er en forutsetning for å få kontakt med aktuelle brukere. Medlemmene i slike nettverk omtales av noen som «ambassadører».

Det tror jeg er litt av suksessfaktorene, å ha disse ambassadørene da som kan hjelpe oss å spre det. For det er mye mer troverdighet det de har enn at vi kommer fra en offentlig etat. For noen år tilbake så prøvde vi å komme oss til moskeen (...)da opplevde jeg at vi kom inn, for da var det noen talspersoner som åpnet opp så vi fikk snakke med grupper i ulike settinger med ulike nasjonaliteter. (Informant 1, intervju 7)

Så er det litt det der, det å ha et bakkenettverk, da. Kvinneorganisasjoner, det å være ute i lokalsamfunnene, og se hvor er det folk faktisk samles. Hvor får man innpass, hvor får man tillit? Det kan også gjerne ta tid, som kan være vanskelig i en stor organisasjon med litt turn-over. (Informant 2, intervju 9)

Metoden er imidlertid nokså tidkrevende; det er viktig å jobbe kontinuerlig for å opprettholde relasjonen, men den omtales også som svært vellykket.

Men da opplevde jeg at vi kom inn, for da var det noen talspersoner som åpnet opp så vi fikk snakke med grupper i ulike settinger med ulike nasjonaliteter. Men det er klart, det er et sånt arbeid vi må jobbe med kontinuerlig og ikke slippe det, for da forsvinner det jo ut igjen. (Informant 1, Intervju 7)

En ny kjempegod ressurs som er bygd opp der. Jeg vet ikke hva vi skulle gjort uten den for å få ta kontakt med de som kanskje har vanskeligst for å få gitt oss tilbakemelding. (Informant 3, intervju 5)

Denne rekrutteringsmetoden legger til rette for inkludering av en del brukere med annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet, først og fremst flyktninger og innvandrere som er i sårbare situasjoner og har lav tillit til offentlige myndigheter, men den er kanskje ikke like egnet til å rekruttere andre etniske minoriteter som ikke nødvendigvis er i sårbare situasjoner.

Brukerutvalg med representanter fra ulike organisasjoner er en metode for brukermedvirkning på systemnivå. Blant utvalget av informanter i dette prosjektet er det kun fra NAV vi har fått høre om et slikt utvalg², selv om andre offentlige virksomheter også har slike. Sammensetningen av medlemmer i NAV sitt brukerpanel er fleksibelt og gjennomtenkt; det ble for eksempel satset mer på å få med representanter for unge brukere og derfor rekruttert fra organisasjoner som Mental Helse Ungdom og Unge funksjonshemmede. Medlemmene i brukerutvalgene er engasjert i både felles arbeid og i utvalgte prosjekter. Hittil har medlemmer ikke blitt rekruttert med tanke på å sikre etnisk mangfold, men det er sannsynlig at det kommer til å skje om ikke så lenge ettersom det er etterspurt.

Flerkulturelle i organisasjonen – bevisst eller tilfeldig?

Når det gjelder flerkulturelle ansatte på arbeidsplassen, refererer informanten i sitatet nedenfor til en annen avdeling enn sin egen som best på dette. Vedkommende er likevel usikker på om det har vært en bevisst strategi:

De har jo virkelig rekruttert veldig mye flerkulturell kompetanse dit. Kjempebra. Og om det er fordi det har vært liksom en bevegelse fra at det er traurig å søke jobb i [anonymiserer sted] til at her er alle velkomne og her er det spennende å jobbe- Det har i hvert fall vært en veldig tydelig dreining i det miljøet og i økonomi- og styringsavdelingen har det kommet inn- Vi i (anonymiserer navn på informantens arbeidssted) er kanskje de aller dårligste. Tror jeg. Altså nå er jo vi en liten avdeling da, men. Hos oss er det jo knapt noe som kan lukte av flerkulturelt. Du kan skryte av at det er et par stykker som har noe familiebakgrunn fra et annet land. Det er liksom best case. (Informant 1, intervju 2)

Informanten poengterer verdien av å ha en bredde i ansatte-gruppen når det gjelder etnisk bakgrunn, og at det på bydelsnivå i Oslo har vært et poeng i seg selv for å kunne treffe ulike målgrupper. En annen informant fra et annet sted i samme etat, forteller om hvordan man er blitt inspirert av praksisen i et naboland når det gjelder metoder for å bruke språk strategisk for å sikre likeverdighet. For eksempel har ulike språk blitt brukt i sosiale medier for å nå ut til personer som ikke har norsk som morsmål. Dette har i sin tur ført til at informanten og kollegene gjorde en kartlegging av hvilken språk-kompetanse de selv besitter i avdelingen. Hensikten skildres av vedkommende på følgende måte:

² <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/moteplan-og-dagorden-for-sentralt-brukerutvalg>

Også handler det jo og om måter vi kan møte disse brukerne på, og kunnskap vi trenger for å møte dem på en bedre måte, så det er egentlig det [prosjektet, anonymisert] handler om, da. (Informant 1, intervju 3)

Kollegene har blant annet laget informasjonsvideoer på flere språk, noe de var i gang med før koronapandemien. Gjennom dette fant de ut at det ville være fordelaktig om de hadde egne ansatte med i filmene som *kjenner* de aktuelle tjenestene, når de skal møte brukere som snakker andre språk. I forbindelse med arbeidet med videoene prøvde de å bestille oversettelse fra et eksternt firma som var spesialisert på dette, der videoene først ble oversatt fra engelsk og så til et annet språk, men dette ga ikke den ønskede effekten, forklarer denne informanten (mer om oversettelseutfordringer i kapittel 4.3.2).

og da så vi jo at det ble veldig rart. De veilederne som gikk gjennom det senere på det aktuelle språket, det var jo ikke forklart godt. Veldig uforståelig og veldig ja. (Informant 1, intervju 3)

Dette eksempelet illustrerer at det er flere aspekter knyttet til de formelle strategiene som handler om det som kan kalles flerkulturell kompetanse. I dette tilfellet gjorde man seg erfaringer med at det ikke var nok å bare bestille profesjonell oversettelse av informasjonsvideoer; det viktige var at de ansatte kjente til de aktuelle tjenestene i møte med ikke-norsk-språklige brukere.

4.2.2 Uformelle strategier

Vi skal inkludere de som ikke har norsk personnummer eller mulighet til å få seg en BankID, vi skal inkludere folk som har en funksjonshemming, vi skal inkludere folk som ikke har godt norsk språk. Vi skal inkludere folk som er her i lange perioder, folk som er her i korte perioder, folk som bor i utlandet, men har ytelser i Norge. Vi skal inkludere så mange som mulig når vi skal lage løsninger, sånn at ikke noen blir ekskludert, uansett hva det er, for vi er jo alle forskjellige. (Informant 2, intervju 11)

Dette sitatet skildrer bredden og kompleksiteten i hva det egentlig vil si å utvikle likeverdige digitale tjenester. Gjennom intervjuene er det kommet frem mange eksempler på det som kan kategoriseres som uformelle strategier. Som regel er informantene heller lite bevisste på disse strategiene selv, men de kommer frem gjennom samtaler og eksempler på arbeidsmetoder innen ulike fagområder.

Arbeidsmåter som går utover lovkrav og standarder

Når det gjelder ha ansatte diskuterer seg imellom eller snakker om ved kaffemaskina når det gjelder likeverdige tjenester sier én informant at «*det handler eventuelt mer om universell utforming og funksjonsnedsettelse og sånt, det diskuterer vi jo på gruppemøter og kaffemaskinmøter*» (Informant 1, intervju 5). Det følgende sitatet sier noe om at ansatte opplever at det kan være behov for noe mer enn universell utforming-kravene for å sikre likeverdige tjenester.

vi har jo disse UU-kravene som vi har nevnt litt, de gjelder i aller høyeste grad for [tjenesten er anonymisert] som en offentlig aktør. Så tenker jeg at de sier noe, men ønsker jo egentlig å gå litt videre, forbi det som ligger i de kravene. For det gir ikke egentlig tilgjengelighet for alle på likt nivå, det gjør det ikke. (Informant 3, intervju 11)

En som jobber med IT-utvikling av tjenester, fortalte om et eksempel der de fant ut at det digitale skjemaet som var utviklet, var for kort til at alle bokstavene i enkelte personers navn fikk plass:

Altså, det er jo mer sånn som vi kanskje vet eller ser, men vi kan jo også oppdage ting underveis i brukertesting at ting virker ulogisk for folk, og da kan det være andre ting man kan oppdage hvis man har folk med andre forutsetninger for å forstå brukergrensesnittet. Da er det gjerne at man oppdager det ved at noen stopper opp eller nøler når de blir bedt om å gjøre en oppgave i brukergrensesnittet. (Informant 2, intervju 1)

Sitatet viser altså at man både «vet eller ser» ting, og følger med på om personen som tester, «stopper opp eller nøler». Dette er et eksempel på en uformell strategi der man lærer av det man oppdager underveis i utvikling og testing, og kan ta med seg det videre i arbeidet og i nye prosjekt uten at det er nedfelt i formelle strategier eller krav. Informantene fra dette gruppeintervjuet forklarer også hvorfor de tenker det kan være utfordrende å bruke ordet rammeverk om arbeidet, ettersom rammeverk kan oppfattes som for lite fleksibelt for den metoden og tankegangen de ønsker å jobbe etter:

Jeg kan ikke si det er et rammeverk, det er jo mer en sånn vi har i vår opplæring at vi skal sørge for god spredning, og gjerne kommer inn på det som et av flere momenter. Men vi kan ikke kalle det et rammeverk (...), det blir mer en del av det generelle arbeidet vi gjør med brukeropplevelse og brukskvalitet.

Ja, jeg vil jo egentlig bare ha kommentert på, den fristelsen å ha et rammeverk er egentlig egentlig en risiko, fordi hvis det rammeverket utelater noen, så går du jo også videre med et rammeverk som utelater noen, ikke sant, så det er som [Informant 1] sier her, det er en metode og en tankegang vi bringer med oss, ikke en mal som sier "gjør dere dette, så er dere ok", for det er ikke så enkelt. (Dialog mellom informant 1 og 2, intervju 1)

Denne dialogen kan illustrere hvordan uformelle strategier kan oppleves som mer konstruktive for å gjøre et godt utviklingsarbeid enn formelle retningslinjer.

“Vi har det i ryggraden”

Å omtale arbeidet med å sikre likeverdige tjenester til alle brukere uavhengig av etnisitet som noe «man har det i bakhodet» eller «i ryggraden» indikerer en uformell tilnærming, eller at det er vanskelig å sette ord på konkret hvordan dette gjøres i praksis. Begreper som at «vi har ganske høy bevissthet» og at «det må ligge i ryggraden» brukes av en informant som har en lederrolle i en stor offentlig etat:

Det må ligge i ryggraden til alle sammen. Alt skal selvfølgelig være universelt utformet, det skal være så enkelt som mulig. Og da må vi også internt jobbe for at vi lager felles rammeverk som gjør at ikke alle gjør ting forskjellig. For det er vi ikke gode på foreløpig at vi blir enige på at «ja, da skal alle søknadene være sånn. Nå har vi dokumentert at det er det som fungerer best nå». Mens fortsatt så har vi litt sånn «ja, men vi ønsker å gjøre sånn». Og så gjør vi det sånn. (Informant 1, intervju 2)

Det har jo selvfølgelig vært litt sånn på det overfladiske at det har vært flerkulturelt perspektiv på bilder og annonser og sånt noe, og det har vi jo hatt ganske høy bevissthet på lenge at skal vises frem. I den grad vi bruker bilder og illustrasjoner, at det skal være ikke en sånn følt sånn amerikansk, hvit, iStockphoto-stemning da (...) og nå har vi jo beveget oss bort fra sånn mye mennesker og bilder og sånt på nav.no, det er mer plass til det som er viktig å ha på plass. Men vi merker jo, selv når du lager ikoner eller enkle visuelle ting som representerer mennesker, så er det utrolig små ting som skal til for at noen reagerer. (Informant 1, intervju 2)

Medarbeidere som jobber med en stor offentlig nett-tjeneste, sier at de prøver å inkludere så mange språk som de får til på nettstedet, basert på at de «har det i bakhodet»:

Vi jobber veldig mye med å få så mange språk som mulig tilgjengelig på [tjenesten anonymisert]. Så det er absolutt noe vi har i bakhodet i det meste av arbeidet vårt, egentlig. (Informant 2, intervju 11)

Kulturelle og språklige tilpasninger

Det å ta kontakt og kommunisere via chat og Google Translate kan oppleves lettere enn å snakke på telefon på grunn av språklige barrierer, tror denne informanten:



Ja, for det som blir på chat er vel at mange kanskje knytter de brukergruppene og bruker mer, sånn at det blir på Google Translate mens jeg chatter. Så det kan nok hende at mange da bruker mer chat enn å ringe på grunn av utfordringer med språk som vi kanskje ikke helt fanger opp, heller. Men en ser det ut fra svaret, da, at her er Google Translate. (Informant 1, intervju 3)

Når det gjelder å fange opp erfaringene og opplevelsene som brukere har med digitale tjenester, fortelles det om brukertesting som innebærer at brukere filmes i et såkalt test-laboratorium.

Og det som gjerne er fint med og gjerne gjøre det i testlaben også, kan jo være den der, det kan jo kanskje føles litt sånn firkantet og sitte i en testlab og bli filmet og sånn, men samtidig så gir det oss også ganske data og bevis, som man ofte gjerne skal ha for å kunne velte noe i den ene eller andre retningen. Sånn at hvis man faktisk har med en da, som har etnisk minoritet og så kommer inn i testlaben, og man filmer hvordan de gjør det og viser hvor frustrert noen kan bli av at de ikke forstår, eller viser de tingene de ikke forstår. Så kan det også være med på å vise at vi må ha mangfold på en måte, eller vi må inkludere, vi må sørge for at denne gruppen blir inkludert. (Informant 2, intervju 11)

I denne virksomheten har det vært et ekstra fokus på å utvikle inkluderende digitale tjenester, og de har lært at brukernes opplevelse av tjenestene kan være kultursensitivt. Informanten gir her et eksempel fra da de prøvde seg med at en ansatt som kan språket somali, møter en somalisk bruker:

(...) Men det de og sa som var interessant i forhold til det er jo at de- det var ei jente som sa det, da, men det var ikke alltid de ønsket å snakke somali heller med somaliske brukere. Nå var jo dette somali, det er ulike kulturer, men at de følte at de ble presset på en annen måte. De fikk liksom mer tilbakemelding at de måtte hjelpe en «bror» eller «søster» her, sånn «kan jeg få nummeret ditt», for å liksom gjøre ekstra tjenester og støtte dem. Noen av dem, det er litt ulike kulturer, da, var litt sånn tilbakeholdne og med å veilede på egne språk, fordi det ble litt trukket mer videre. Så det var interessant for oss, det hadde ikke vi tenkt på. (Informant 1, intervju 3)

Informanten forteller at de på denne måten lærer mye om hvordan de kan sikre felles forståelse i dialogen mellom seg selv og brukere med andre morsmål og kulturelle bakgrunner:

(...) for da var det veldig sånn at hun kunne ikke si, heller, til brukeren hun snakket med at «du må gjøre sånn og sånn», da måtte hun mer forklare at «dette vet du jo, men hvis du gjør det sånn og sånn så får du det til», sant. På grunn av deres kultur så skulle ikke hun være bedre enn deg, hun måtte på en måte legge seg ned og.. Ja. Det er et veldig stolt land. (Informant 1, intervju 3)

Det samme med, mener jeg var Vietnam, hun som var fra Vietnam, at... i alle fall hvis du snakker med eldre, da kom det litt sånn at... ja, de eldre måtte du møte på en litt annen måte, da. Mer respekt, og... ja. Det var i alle fall interessant å vite da at det var ikke helt sånn at de gikk rett inn på eget språk og hjalp til heller, da prøvde de med norsk så langt det lot seg gjøre, så kunne de da slå over, eventuelt, hvis de... mange av dem merket jo navn, og, at okei, du er jo fra Somalia, eller du er jo fra Irak, du kan hjelpe meg. (Informant 1, intervju 3)

Nei, altså, i videoene så har vi jo tenkt litt når vi har- vi har en video, veldig kort, ute nå som er på polsk. Da valgte vi en mann. Han er norsk, da, men med litt mørkt hår sånn at han kunne regnes som polsk også. (Informant 1, intervju 3)

Sitatene illustrerer hvordan de ansatte har blitt oppmerksomme på hvordan aspekter ved brukernes kulturelle bakgrunn innvirker på hvordan de forventer og ønsker å bli møtt. Det at tjenesteyterne i disse tilfellene måtte føle seg frem og vurdere hvilket språk de skulle snakke, hvordan de skulle snakke og når de eventuelt skulle slå over på morsmålet til brukerne, gir et innblikk i kompleksiteten i å lage og drifte

likeverdige digitale tjenester der man ikke alltid har muligheten til å justere de språklige valgene underveis fordi informasjonen i større grad er asynkron og skriftlig.

Et annet språk-eksempel kommer fra en informant som arbeider med å lage innhold til en nasjonal netjtjeneste. Vedkommende forteller om et stort engasjement for å få oversatt så mye som mulig til samisk, og at dette ikke er knyttet til språklova ettersom arbeidet var i gang før den siste endringen av den.

Vi brenner for å oversette så mye som mulig til samisk. Og det gjorde vi også før de spesifiserte det enda mer i den språkloven som kom nå. Så det var noe vi gjorde fra før. Vi har også en i redaksjonen som har fullført nybegynnerkurs i samisk, vi ønsker virkelig å få informasjon på samisk ut. Så det prøver vi, så langt det lar seg gjøre, å gi gode oversettelser på. (Informant 2, intervju 11)

Informantene fra en annen etat opplyser at målet deres er at hele nettstedet skal være oversatt til engelsk, med noen få unntak. Det dukker likevel opp utfordringer knyttet til enkelte nasjonaliteter, på bakgrunn av høyt forbruk av tjenestene fra etaten, og behovet for å ha informasjonen på sitt eget morsmål, som polsk. Det blir også nevnt at man har «noe på samisk», men at ikke alt på nettsiden er oversatt til samisk:

Men vi har en egen side, som man finner helt i bunnen. Der er det en liten lenke til en side med skjemaene som vi har på samisk. Jeg aner ikke hva som står på den siden der, men- (Informant 1, intervju 5)

En informant med lang fartstid i offentlig virksomhet sier de jobber med fokus på brukeren først og fremst, og ikke spesifikt på etnisitet:

Og en bruker kan tilhøre en etnisitet, og da har vi tilpasset det til den brukeren. Som jeg sa, hvis etnisiteten har litt lesevaner lager vi tegninger. Veldig enkelt. For målet, som alle, er å nå disse målgruppene. Og da bruker vi alle de mulighetene egentlig, ikke bare digitalt, å tilpasse både språk, kommunikasjonsform, kanal til og med. (Informant 1, intervju 6)

Det å bruke tegninger og bilder går igjen hos flere; og målet må være at mottakerne føler seg sett og forstått, påpeker denne informanten:

jeg synes i hvert fall at jeg ser en utvikling til at vi bruker bilder og tegn, at vi har en mer multikulturell symbolbruk, altså enten det er grafisk eller på andre måter visuell, fordi at- og det er veldig viktig for at ikke de som sitter i den andre enden- hvis det er veldig homogent da, så vil de tenke «Okay, skjønner de hvem vi er? Skjønner de hvor vi kommer fra? Skjønner de hva vi handler om, og hvilke utfordringer»? (Informant 1, intervju 4)

Empatisk kommunikasjon og ekstra fokus på andre språk enn norsk

Et av miljøene i utvalget har jobbet med å utvikle samtaleteknikk og empatisk kommunikasjon, og var nysgjerrige på om dette også kunne brukes inn mot brukere med en annen bakgrunn enn norsk. Etter en workshop der teknikkene de var drillet på ble testet av en gruppe ansatte der alle hadde ulik bakgrunn og kunne ulike språk, var konklusjonen at teknikkene de hadde utviklet var **universelle**:

Det er noe vi kan bruke mot alle. Så det med empatisk kommunikasjon av oss, så handler det om å vise empati, enighet, anerkjennelse. Og gjennom små grep å få en bedre tillit i brukermøter. (Informant 1, intervju 3)

Som dette sitatet viser, er tillit en verdi som er en del av den formelle strategien med å satse på empatisk kommunikasjon. Et eksempel på denne formen for kommunikasjon er å kunne bli møtt med “uff, det var leit å høre” i stedet for å gå rett på sak og forklare at man må gjøre det på den ene eller den andre måten. I følge informanten gjelder dette uansett hvor folk kommer fra.

En av utfordringene er å finne ut hvordan man kan forstå de ulike sosiale, kulturelle og språklige kodene, påpeker denne informanten:

Ja, altså vi snakker jo her egentlig om sosiale, kulturelle, språklige koder da som man må på en måte bryte ned. En sånn destructive tilnærming til for å finne ut av hvordan skal man få til å- ja, som sagt å bryte gjennom det. Sånn at det ikke ligger noe der som fungerer som et utilsiktet filter og forkludrer eller tåkelegger det som er formålet eller ønsket ja. (Informant 1, intervju 4)

I en annen etat forteller informantene om at de har etablert en egen gruppe som har ansvar for brukere som kommer fra andre land enn Norge. De ansatte i denne gruppa har snakket med mange brukere som har kommet til Norge fra utlandet. Disse formidler sin innsikt og kunnskap til ansatte som møter mennesker som flytter til Norge og må komme på ID-kontroll.

Den er liksom utarbeidet basert på den erfaringen der, da. Jeg vet at nå holder man på å lage en innflytningsportal som skal hjelpe deg i forhold til hva slags dokumentasjon du må ha med deg hvis du skal bosette deg, som det heter så fint, i Norge. For det krever mye dokumentasjon avhengig av hvilket land du kommer fra og hvem du flytter med, og det er masse krav. Og det er jo ganske vanskelig, og vi ser jo veldig ofte at det er feil, når de dukker opp i skranken så har de misforstått, de har ikke med seg den riktige dokumentasjonen. (Informant 1, intervju 5)

En annen ansatt fra samme gruppe forteller om hvordan hen har funnet en egen metode for å kontakte og kommunisere med folk.

Så det jeg gjør i forhold til mange andre i [virksomhet anonymisert] er at jeg jobber på en veldig utradisjonell måte og det er nok basert på en del tillit, måten jeg tilnærmer meg på- jeg skriver aldri en epost, jeg ringer, jeg møter folk, jeg snakker med de, jeg sier hvilke behov vi har og så hjelper disse gode hjelpene da til å finne frem til relevante brukertestere. (Informant 5, intervju 4)

Det foregår som vist i dette delkapittelet mye arbeid for å utvikle eller videreutvikle tjenester ved hjelp av særlig språklige tilpasninger uten at de konkrete metodene er nedfelt i formelle strategier. Det meste av den språklige og kulturelle tilpasningen er rettet mot innvandrere og/eller flyktninger, eller én av de nasjonale minoritetene – samer.

4.2.3 Strategier for å ivareta innvandrerkvinnens stemme

Strategier for å ivareta innvandrerkvinnens stemme er direkte knyttet til den ene problemstillingen om hvordan NAV-systemet ivaretar brukererfaringene til kvinner med innvandrerbakgrunn i utviklingen av digitale tjenester. Flere av de gjennomførte intervjuene er fra NAV, og de representerer både ledernivå, utviklere og utøvere av digitale tjenester. Vi spesifiserer ikke nærmere antall informanter eller intervju av anonymitetshensyn.

Én tjenesteutøver forteller om hvordan avdelingen er oppmerksom på og prøver å tilegne seg mer kunnskap om hvilke spesifikke utfordringer noen innvandrerkvinner kan ha i møtet med det offentlige Norge. I utvalgte grupper kan det for eksempel være slik at kvinnen gir mannen fullmakt til å ha kontakten med NAV, og da vet ikke tjenesteutøverne hva mannen videreformidler til kvinnen etterpå, så de kan sitte igjen og være usikre på om kvinnen har fått den informasjonen de har formidlet. I noen familier kan mannen snakke bedre norsk enn kvinnen, uten at det finnes noen statistikk som underbygger dette, og det kan føre til at det er han som har dialogen med NAV. Én løsning for å nå frem til flere innvandrerkvinner har vært å utvikle nye generelle informasjonsmetoder ved bruk av video som informerer om for eksempel rettigheter til tolk, som et ledd i å øke kunnskapen blant innvandrerkvinner og bidra til å sikre at kjenner til egne rettigheter.

En annen informant merket hvor lett språklige misforståelser kan oppstå i dialogen med en innvandrerkvinne på grunn av typiske NAV-begrep: *Bare å vite forskjellen på «permisjon», «permittert» og*



«pensjon». Bare sånne småting, «nei, jeg har ikke vært i permisjon, for jeg jobber jo fortsatt, jeg er jo ung». Bare sånne småting liksom. Offentlige tjenester er jo veldig ofte på norsk». Dette vil også gjelde i dialog også med menn med andre morsmål enn norsk. Noe innhold fra offentligheten er derimot ekstra relevant for kvinner, og i en annen virksomheter enn NAV har de forsøkt å tilrettelegge for at flere kvinner med andre morsmål skal forstå informasjon om amming: «Og det samme jobber vi også nå med for spedbarnsmat, faktisk. Altså hvis du har problemer med å amme for eksempel, så kan du få både videoer med teksting og informasjon på veldig mange språk nå». Også her var video den valgte løsningen for å få formidlet målrettet informasjon, i tillegg til å oversette informasjonen til mange språk.

I innsiktsarbeid og brukertester kan man velge strategiske utvalgsmetoder for å sikre at spesifikke målgrupper er representert i utvalget, for eksempel for å sikre at nettopp innvandrerkvinner blir representert i testing av tjenester som er spesielt relevant for dem eller for å sikre at innvandrerkvinner systematisk er representert uavhengig av hvilken tjeneste som utvikles. Basert på intervju med informantene i dette prosjektet ser det ikke ut til at NAV har en systematisk tilnærming til at innvandrerkvinner skal være representert i utvalg som brukertester digitale løsninger. I eksempelet over der begrepene «permisjon», «permittert» og «pensjon» var opplevd forvirrende, var det ifølge informantene helt tilfeldig at en innvandrerkvinne ble rekruttert som bruker. De forteller også at de ikke har en strategi for å sikre etnisk mangfold blant brukere som er involvert i utvikling og testing av de produktene og tjenestene de jobber med, samt at de er usikre på om det finnes en slik strategi for NAV generelt.

Tjenesteutviklere i NAV har imidlertid en helt konkret løsning for hvor de skal gå hen dersom de ønsker å involvere innvandrere i utviklingsarbeidet: Da går de på et NAV-kontor («så vet vi at vi treffer de brukerne»). En utfordring med å rekruttere brukere med begrensede norskerferdigheter til brukertester er at det er vanskelig å forklare selve settingen og hva de skal delta i, som dette sitatet illustrerer (som ikke gjelder innvandrerkvinner spesifikt):

Spesielt én situasjon, der vi fikk inn en som skulle være med på brukertest og forklarte, og ja han forstod liksom, da. Og så kom vi i gang og vi skulle teste noen prototyper, og det var jo bare en skisse ikke sant, og hans navn stod ikke der da han logget inn. Og han ble rett og slett litt sånn sint, at dette var jo bare tull. Og da forstod han at dette var bare juks, så han hadde jo ikke skjønt det, vi trodde jo han hadde skjønt det.

Årsakene til misforståelsene i dette sitatet bunner sannsynligvis ikke bare i språkutfordringer, men i forskjeller på hvilken relasjon man er vant til å ha med offentlige myndigheter.

Vi har også sett på hvorvidt Aksel, NAVs digitale verktøykasse for produktutvikling (aksel.nav.no) beskriver metoder for utvalg av brukere til innsiktsarbeid og testing. Aksel inneholder detaljerte prosedyrer for en hel rekke metoder og verktøy for brukerinvolvering. I noen av prosedyrene beskrives også fremgangsmåter for målrettede utvalg av brukere, for eksempel verktøy for å målrette en spørreundersøkelse til brukere som har brukt eller forsøkt å bruke, utvalgte funksjoner i løsningen, eller verktøy for å trekke et representativt utvalg. I et representativt utvalg bør også innvandrerkvinner være representert, men vi har ikke funnet noen spesifikk beskrivelse av hvorvidt representative utvalg kan trekkes for i sikre etnisk mangfold.

Videre er det i Aksel grundige beskrivelser av etiske vurderinger knyttet til brukerinvolvering. Her beskrives en strategisk utvalgsmetode som vi også fikk høre om i intervjuene: Å finne brukere som har erfaring med den faktiske tjenesten som skal testes. «Hvis vi lurte på hvordan det oppleves å søke på og motta dagpenger er det hensiktsmessig å snakke med noen som har søkt på og mottatt dagpenger» (sitat hentet fra aksel.nav.no). På denne måten involverer man brukere som har relevant erfaring for å delta i innsiktsarbeid eller testing. En av informantene forteller at det er en stor jobb som skal til for å rekruttere personer med tilstrekkelig variasjon i erfaringer innenfor denne strategien:



Så det er veldig, veldig mange store variasjoner føler jeg, i hvem som kan ha rett på ytelsen, og hvem vi må snakke med. Vi må snakke med de som er i delvis arbeid, må snakke med de som er i fullt arbeid, de som har mange forskjellige arbeidsgivere, de som har variert arbeidsinntekt, fordi inntekt er også noe som skal meldes om. Man melder om at man har så og så mye inntekt, fordi da blir man på en måte redusert i ytelse avhengig av hvor høy inntekt man har. Så du må snakke med folk som har vanskeligheter for eksempel, med å melde inntekten sin. Som enten sliter med de digitale systemene våre, eller som synes matte er vanskelig, eller det å melde økonomiske ting, eller å ha oversikt over alle stedene du har fått lønn i fra, sånne type ting da. Ja, så det er veldig stort spenn synes jeg, i hvem vi bør snakke med. Men det er ikke alltid vi klarer, vi er jo ærlige på det, vi klarer jo ikke å få snakket med alle som vi synes vi burde snakke med, i et hvert prosjekt.

Utvalgsstrategiene i brukerinvolvering er altså systematiske for å sikre stor variasjon i erfaringer, men ikke like systematisk for å sikre blant annet etnisk mangfold.

4.2.4 Strategier for å ivareta et likeverdig tilbud til ikke-digitale og svake digitale brukere

Mange av informantene har erfaringer med å møte mennesker som ikke er i stand til å bruke digitale løsninger av ulike årsaker, som det å være analfabet, å ha svært begrensede norskkunnskaper eller lite eller ingen tidligere erfaring med digital teknologi.

Det er jo mange av de med språkutfordringer som har innvandrerbakgrunn som ikke har den digitale kunnskapen (informant 1, intervju 3)

Og det er jo ganske vanskelig, og vi ser jo veldig ofte at det er feil, når de dukker opp i skranken så har de misforstått, de har ikke med seg den riktige dokumentasjonen. Det er vanskelig, da, for brukerne, så nå jobber de med at du skal gjøre en del ting på forhånd, at du må registrere riktig informasjon på forhånd (informant 1, intervju 5)

Da når du jo de som behersker det, og ikke de som er analfabeter. Så det er jo noe der. Hvis man skal tenke likeverdighet så må man jo tenke at man skal nå alle som er i denne gruppen og ikke bare de som behersker og klarer å håndtere det (informant 1, intervju 7)

Vi vet at de kommer fra flyktningeleirer, de har ikke hatt digitale smarttelefoner i det hele tatt (informant 4, intervju 7)

Informantene forteller om ulike strategier for å sikre likeverdige tilbud til digitalt svake brukere. Den mest omtalte strategien er ulike former for **opplæring, informasjon og veiledning**. Det finnes flere eksempler på dette, som å tilby ekstra informasjon som brukerne kan benytte til egenopplæring eller forberedelse, å gi opplæring eller hjelp enten i form av kurs, gjennom jevnlig møter med brukergruppen der man jobber med å etablere tillitsfulle relasjoner som kan trygge brukerne før de prøver digitale verktøy eller direkte hjelp i et møte med en bruker.

Noen virksomheter tilbyr ekstra informasjon til brukere som kommer fra andre land enn Norge, for å bidra til å kontekstualisere innholdet fra den offentlige tjenesten, det vil si hjelpe brukerne med å øke sin byråkratiske kompetanse eller kunnskap om det offentlige Norge før de tar i bruk digitale løsninger. Eksempler på dette er en egen informasjonsside på nett om det å bo og jobbe i Norge, og filmer om hvordan helsetjenesten i Norge fungerer. Det kreves altså en viss digital kompetanse å få tilgang til disse også.

Jeg vet at nå holder man på å lage en innflyttingsportal som skal hjelpe deg i forhold til hva slags dokumentasjon du må ha med deg hvis du skal bosette deg, som det heter så fint, i Norge. For det krever mye dokumentasjon avhengig av hvilket land du kommer fra og hvem du flytter med, og det er masse krav (informant 1, intervju 5)

Det tilbys også kurs og opplæring for eldre, direkte fra den offentlige aktøren selv:

Jeg vet én brukergruppe, og det er eldre. Ikke sant, man er på eldre- eller på dagsenter, eller der hvor eldre samles og har foredrag, rett og slett. En kort introduksjon og viser hvordan man logger seg inn på [tjeneste anonymisert] enkelt, hvordan man kan manøvrere rundt på de mest brukte tjenestene. Og så har de en sånn god stund etterpå, hvor de eldre får sitte med en datamaskin, så får de veiledning og kan klikke seg og trykke seg frem, å prøve og i det hele tatt. Men så begynte jeg å tenke på, jeg vet ikke om de har det for noen andre grupper enn eldre. Sånn med tanke på etnisitet, om det er på noen andre samlinger, men det kan jeg jo finne ut av. (Informant 1, intervju 11)

En informant reflekterer over forholdet mellom de digitale løsningene og menneskemøter i en virksomhet som opplever en del mistillit fra brukergruppen. Mistillit fra brukerne kan være en utfordring både for god dialog generelt og for at brukerne skal kunne nyttiggjøre seg tjenestene – både de digitale og de analoge løsningene. Informanten ser for seg at jevnlig relasjonsarbeid vil kunne være til hjelp for å trygge brukerne nok til å prøve de digitale tjenestene:

Så blir det digitale mer et supplement og støtte da, tenker jeg, i forhold til å nå dem. Og det da er begge deler der da, vi må ut og være relasjonelle og møte folk, og gjennom det klarer å løfte de over til det digitale. Kanskje. (Informant 1, intervju 7)

En helt konkret løsning for å veilede brukere i å bruke digitale løsninger er skjermdeling, noe som også forutsetter et visst nivå av digital kompetanse:

du skal [utføre tjeneste, anonymisert], og du har utfordringer digitalt, da. Både på grunn av språk, men og kanskje bare digitale kunnskaper, så kan vi jo skjermdele. (Informant 1, intervju 3)

En annen hovedstrategi for å ivareta et likeverdig tilbud til ikke-digitale eller digitalt svake brukere er å **tilby fysisk møter** i stedet for digitale, samt å uttrykke en holdning til at slike møter er av like stor verdi som digitale tjenester.

(...) kan man tenke seg da at digitale tjenester kanskje er noe mindre egnet til en befolkningsgruppe som har et annet språk og en annen kulturell bakgrunn, og må kunne antas å ha noe mindre kunnskap om tjenesten. Der må man kanskje tilrettelegge for fysiske møtepunkt, sånn som du sier, det handler om kontinuitet, det handler om å repetere, det handler om flere møtepunkt. (Informant 2, Intervju 7)

NAV hadde tidligere en såkalt kanalstrategi som skulle bidra til å styre flest mulig brukere over på digitale tjenester for å redusere antall besøk på NAV-kontorene og få frigjort mer av NAV-veiledernes tid til brukere som hadde størst behov. Ifølge Stortingsmeldingen NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet skulle bedre styring av brukernes måte å kontakte arbeids- og velferdsforvaltningen på, gi en bedre tilpasning til brukernes behov for raske og tilgjengelige tjenester (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2016). Ansikt-til-ansikt-møter på NAV-kontorene skulle være tilgjengelig basert på brukernes behov, men slike måtte avtales på forhånd. I NAVs nye virksomhetsstrategi, som ble ferdig mens dette oppdraget pågikk, er dette endret til enkelt og greit: «NAV møter brukerne på den måten de har behov for»³. En av informantene fra NAV er glad for at valg av kanal nå er opp til brukeren: «At vi i størst mulig grad skal hjelpe deg å nå målet, om du velger å ta kontakt med oss enten sånn eller slik. Det er liksom opp til oss. Og da må vi også være bedre på å rydde i det landskapet».

³ <https://www.nav.no/strategi>

En informant fra en annen virksomhet enn NAV bruker NAVs nye strategi som et eksempel på noe som kanskje kan representere et stemningsskifte når det gjelder måten det offentlige møter ikke-digitale eller digitalt svake brukere på:

Og tilsvarende så ser jeg at NAV snakker om revidert kanalstrategi, og mer vekt på å møte brukerne i den kanalen de tar kontakt i. Jeg har ikke nok empiri til å si at det er et stemningsskifte, men jeg syns at de perspektivene begynner å komme kanskje litt mer fram. Ut fra en erkjennelse om at det er ikke alle som vil, og det er ikke alle som kan, være digitale (informant 1, intervju 8).

Det uttrykkes i tillegg av andre informanter at det foregår **kompetansehevingstiltak** i ulike virksomheter, for eksempel kartlegginger av hvem de digitalt svake brukerne er – noe som er også kan være et ledd i arbeidet med å sikre likeverdige tilbud til digitale svake brukere.

Samtidig er det også flere informanter som forteller om **tiltak de kunne tenke seg å prøve** for å gi et mer likeverdig tilbud til digitalt svake brukere, det vil si ideer og refleksjoner om hvordan virksomheten kan jobbe enda bedre for å sikre likeverdige tjenester. Disse tiltakene er: (i) enda flere former for veiledning og hjelp til ikke-digitale brukere (både hjelp fra noen i brukerens eget nettverk og hjelp fra den offentlige virksomheten selv), (ii) tilrettelegge for flere fysiske møter for dem som ikke allerede tilbyr det, (iii) utvikle mer sømløse tjenester, (iv) å tilby større fleksibilitet for brukeren når det gjelder i hvilken grad hen ønsker å være digital, som sitatene nedenfor illustrerer:

Men så er det jo andre grupper også, som vi ikke har begynt å utforske nok på hvordan de, hva de trenger for å kunne bruke [navnet på tjenesten anonymisert]. Sånn som for eksempel eldre, ikke sant. Ja, der vet vi at noen av de sliter fordi de ikke tør å trykke like mye som yngre, ikke sant. Yngre bare gjør og så er de ferdig. Mens eldre bruker litt mer tid, leser litt mer, trenger å forstå ting før de tør. Så hva kunne vi gjort for å imøtekomme denne gruppen bedre, det er jo en sånn, ikke innenfor UU-kravene, men absolutt noe vi ønsker å strekke oss mot og gjøre. (Informant 3, intervju 11)

Og på nettsiden vår, vi har noen skjema og sånne ting, men det må ofte lastes ned i Word. Og sendes via en ID-port, eller komme og levere det skjemaet. Og legerklæring og sånne ting. Og det er overhodet ikke sømløst, det burde vært mye enklere uansett hva du skal bruke av det vi har. Logge deg inn med BankID og sende inn. Så er det sømløst og likt det du er vant med da. (Informant 3, intervju 7)

Og vi ser jo at nå som befolkningen på en måte bare blir eldre og eldre, så ser vi behovet for at vi kanskje trenger å ha en tjeneste som er mer sånn flytende på hvor grensa går på det digitale. Ikke sant, du vil være delvis digital, du har lyst til å bruke noe, men kanskje ikke alt. Så det også jobber vi jo for at det skal bli en mulighet og mer sånn skreddersy sitt eget digitale nivå da (informant 1, intervju 11)

Flere av sitatene indikerer at man ofte tenker på eldre brukere som en gruppe som er digitalt utenfor. I kapittel 1.2.2 har vi lansert begrepet digital sårbarhet, basert på tidligere forskning, som viser hvordan det å være eldre i seg selv ikke fører til digitalt utenforskap og at det er svært mange faktorer som kan føre til digitalt utenforskap eller digital sårbarhet (Midtgård et al., 2022).

Informantene kommer også inn på årsaker til at det er utfordrende å utvikle digitale løsninger for digitalt svake brukere:

- Det er vanskelig å rekruttere ikke-digitale brukere til brukerinvolvering: *Men det å få tak i ikke-digitale brukere, er jo en utfordring, når du jobber med digital produktutvikling (Informant 2, intervju 9)*

- Holdninger innad i virksomhetene om at man ikke trenger å tenke på denne gruppen: *Jeg har også hørt sånne utsagn som «jammen, dette er brukergruppen som kommer på fysiske kontorer og ber om hjelp uansett (...) Vi har allerede en løsning for den gruppen der. Den er kanskje ikke digital, men vi har en løsning». (Informant 2, intervju 1)*
- Det er i praksis utfordrende å lage tjenester til absolutt alle brukere, selv om det er det man prinsipielt ønsker: *Med folk fra tre forskjellige land og pensjon fra syv forskjellige land, sant, på et visst punkt må man si at «okei, det her er et unntakstilfelle, og finnes det i det hele tatt noen i Norge som har dette helt spesielle oppsettet her», og noen ganger så gjør det det, men det er ikke alltid at det digitale kan komme helt i mål på å hjelpe absolutt alle hele tiden. (Informant 1, intervju 1)*

4.3 Barrierer for å utvikle og utøve likeverdige tjenester

Kategorien barrierer for å utvikle og utøve likeverdige tjenester er basert på en stor andel av data, det vil si at dette var et tema mange av informantene snakket mye om. Analysene har identifisert en rekke ulike typer av barrierer som informantene har erfart at, eller kan se for seg at, kan hindre at tjenestene oppleves som likeverdige for alle brukere uavhengig av etnisitet og andre diskrimineringsvariabler. Barrierene er kategorisert slik:

- Teknologiske barrierer
- Språklige barrierer
- Kulturelle barrierer
- Barrierer knyttet til brukernes behov og preferanser
- Barrierer for brukerinvolvering
- Barrierer knyttet til brukernes kompetanse
- Barrierer knyttet til kompetanse, holdninger, kunnskap og bevisstgjøring blant ansatte og ledelse
- Organisasjons-/systembarrierer.

Alle disse presenteres videre i dette kapittelet.

4.3.1 Teknologiske barrierer

Hvordan kan selve teknologien i de digitale løsningene være diskriminerende? Særlig med tanke på etnisitet? Dette er det ikke så lett å svare på, ettersom en god del av informantene i dette prosjektet rett og slett ikke hadde tenkt så mye på denne problemstillingen. Men når de får mulighet til å reflektere over tematikken i et intervju – særlig i gruppeintervju med kolleger – så er det lettere å se for seg i hvilke tilfeller teknologien kan være et hinder for likeverdige tjenester. Informantene nevner:

- Teknologi basert på ansiktsgjenkjenning fungerer i noen tilfeller bare for mennesker med lys hud
- En arkitekt-software som ikke hadde en funksjon for å tegne mennesker med mørk hud.
- Feltet der man skal skrive navnet sitt i et digitale søknadsskjema, er ikke tilpasset lange navn eller andre tegn enn latinsk alfabet.
- Digitale format er generelt ekskluderende for mennesker som ikke har digital erfaring.
- Mangel på tilgang til digital ID (BankID) hindrer brukere i å i det hele tatt få komme inn til den digitale tjenesten.

Det er noe problematisk å skille ut teknologiske barrierer som en egen kategori, ettersom alle barrierer egentlig handler om hva som skjer *i møtet mellom* brukere og den digitale teknologien. De barrierene som er presentert her i 4.3.1, er likevel mer knyttet til hvordan den digitale løsningen er programmert eller bygd opp enn de andre barrierene som presenteres i delkapittelet.

En teknologisk barriere som flere kjenner til, selv om de ikke har direkte erfaringer med den selv, er at ulike automatiserte løsninger, basert på **ansiktsgjenkjenning eller maskinlæring, diskriminerer personer med annen hudfarge**, minoritetsnavn eller andre karakteristikk som opptrer oftere i minoritetsgrupper.

samme type eksempel på nettopp ansiktsgjenkjenningsteknologien var vel at de første- det var i alle fall en historie ut fra det forskningsarbeidet at den maskinen som skulle gjøre det arbeidet, klarte jo kun å kjenne igjen lys hud, fordi alle forskerne på prosjektet hadde lys hud. Så de hadde jo kun testet på seg selv. (Informant 1, intervju 1)

Det er jevnt over få informanter som forteller om erfaringer med bruk av maskinlæring eller andre automatiserte tjenester (digitalisering av tjenesten type 4 som adressert i kapittel 1.1); de fleste virker å ha mer erfaring med de andre tre nivåene.

OMOD forteller en historie som ble til saken «Oslo er blendahvit på tegnebrettet» i Aftenposten i 2012⁴ om **hvordan et dataprogram kan bidra til forskjellsbehandling**. OMOD reagerte på at det bare var hvite mennesker på illustrasjonene av det som skulle bli et modernisert Tøyen, og det viste seg at det digitale verktøyet som lager arkitektens illustrasjoner, ikke var i stand til å tegne mørkhudede mennesker:

og så var alle sammen på Tøyen hvite. Og vi vet at det ikke stemmer. Så jeg tok kontakt med de som gjorde dette her, fordi jeg trengte en forklaring av dem. Og det var jo veldig interessant. Vet du hva de sa til meg? «Vet du hva vi har oppdaget? I vårt software-program som tegner dette her, finnes det ingen mørke». (Informant 1, intervju 14)

Etter dette har Oslo kommune oppdatert sine designprinsipper. I deres designmanual⁵ er det nå inkludert et punkt som skal sikre at bildematerialet de bruker i offentlig kommunikasjon, representerer mangfold. Under overskriften «Bilder av mennesker» står det følgende enkle, men presise prinsipp for bildebruk: «Mange ulike nasjonaliteter bor i Oslo og dette må reflekteres i motivene».

I andre typer tjenester, som selvbetjente digitale søknadsskjema, kan det oppleves diskriminerende for brukere dersom de **ikke får muligheten til å skrive navnet sitt riktig**, eller det kan oppleves som støtende, forvirrende eller skremmende å møte **illustrasjoner som man som minoritet kan assosiere med helt andre ting enn majoriteten som utviklet tjenesten**, intenderte:

For eksempel en sånn ting som at det enten ikke er plass til, eller at det er for få karakterer som er tillatt for å skrive et navn, da. Navnet er jo relevant i forhold til folk som kommer fra andre kulturer med andre regler for hvordan de bygger opp navn, at det er for strengt, da, eller at det ikke passer med sånn som man ønsker å skrive navnet sitt. (Informant 1, intervju 1)

Fordi at vi brukte dollartegnet som sånn pengetegn, og da tenkte i hvert fall jeg det at det kan jo for mange kanskje oppleves som- hvis du kommer fra et område, altså, hvor du har opplevd at dollar eller amerikanske valuta, eller hva jeg skal si, altså det er noe med en sånn- at det har vært i en situasjon hvor det ikke- hvorfor- «Er vi ikke i Norge nå?» «Er vi styrt av USA?», «Er det- hva skjer her?». Altså, at du kan få en misoppfatninger om hva som egentlig gjelder, og hvem som er- hvilke avhengigheter som styrer i et land da, og er det egentlig uavhengig, hvis det er bekymring som er knyttet til etnisitet som igjen er knyttet til politisk tilhørighet eller sånne spørsmål som det, som naturligvis enkelte grupper vil være ekstra følsomme på så da- så det kan være ja- det er et eksempel på symbolbruk. (Informant 1, intervju 4)

⁴ <https://www.aftenposten.no/oslo/i/K36W4/oslo-er-blendahvitt-paa-tegnebrettet>

⁵ <https://designmanual.oslo.kommune.no/>

Ikke bare innholdet, men også **formatet i en digital tjeneste kan være ekskluderende** dersom brukeren ikke har erfaring med digitale tjenester. Å mangle erfaring med digitale tjenester har i seg selv ikke så mye med etnisk diskriminering å gjøre, men for informantene i intervjuene har det likevel det i praksis: Deres erfaring med brukere som har en annen etnisk bakgrunn enn hvite majoritetsnordmenn, er som regel innvandrere eller flyktninger som har utfordringer med å bruke digitale løsninger av mange årsaker, for eksempel: Lav tillit til offentlige myndigheter, annet morsmål enn tjenesten tilbys på, liten digital erfaring og/eller lav forvaltningsforståelse. Én av informantene kaller det en «arroganse i formatet» dersom vi tilbyr digitale tjenester som en del brukere ikke kjenner seg igjen i fordi de mangler erfaring.

Å ikke en gang ha tilgang til en digital tjeneste fordi man **ikke har BankID** blir omtalt som en stor barriere for å sikre likeverdige tjenester til mennesker som flytter eller flykter til Norge:

Det er en stor utfordring at mange ikke har tilgang til, eller rett og slett ikke har, BankID. Og ikke har tilgang til tjenester på høyeste sikkerhetsnivå, da. For det er jo nøkkelen. Altså hvis ikke endet er jo- da har man ikke nøkkel i døra, da. Så det er en forutsetning, altså. (Informant 1, Intervju 8)

Eller hvis du tar inn en person i testlaben som ikke har mulighet til å skaffe seg BankID, eller som ikke har BankID, og så prøver man å teste noen løsninger hvor man faktisk trenger BankID for å kunne logge seg inn, og noen ikke har det. Her er det mennesker som har behov for tilgang til løsningene våre, men som ikke har BankID, hva gjør vi med de? (Informant 2, intervju 10)

Den mest gjennomgående adresserte barrieren for å oppnå likeverdighet i selve den teknologiske løsningen handler derimot om språk. Språklige barrierer, både knyttet til teknologien og til brukernes møte med den, er behandlet i kapittel 4.3.2.

4.3.2 Språklige barrierer

Når informantene i intervjuene reflekterer over hvorvidt det kan forekomme forskjellsbehandling knyttet til etnisitet i digitale tjenester, så er det språk som er det overordna temaet i alle intervjuene, som vist også i kapittel 4.1.3 om begrepet etnisitet. Det foregår en hel rekke initiativ i offentlig sektor for å legge til rette for at flest mulig brukere skal forstå språket i tjenestene, først og fremst ulike klarspråkinitiativer og oversettelser (inkludert tolk, men dette er oftere brukt i ansikt-til-ansikt-møter eller i telefonsamtaler). Selv om bevisstheten og ønsket om å tilby tjenester på forståelig språk er stor(t), så opplever informantene mange barrierer når det gjelder å få utviklet språklig likeverdige tjenester.

De språklige barrierene vi har identifisert i analysen av intervjuene, er:

- Digitale tjenester er i stor grad basert på skrift og ikke på muntlig kommunikasjon
- Brukernes oppfatning av offentlige myndigheter, inkludert lav tillit eller frykt, påvirker forståelsen av det som formidles digitalt.
- Det byråkratiske språket / forvaltningsspråket som møter brukerne av offentlige tjenester er vanskelig å forstå, og det kompliseres ytterligere av at den del brukere ikke har norsk som morsmål eller er analfabeter.
- Oversettelse til andre språk er utfordrende, av svært mange årsaker.

Alle disse språklige barrierene blir behandlet i dette delkapittelet.

Digitale tjenester er skriftlige

Det å skrive i stedet for å snakke i digital samhandling kan være både en fordel og barriere for brukere av tjenestene. Skriftlighet som barriere handler om at skriftlig dialog, for eksempel i en chat eller i digitale selvhjelps løsninger med søknadsskjema og lignende, kan være uvant for brukere. Dette kan også kobles til kulturelle barrierer; det at skrivning er uvant, kan henge sammen med at man har vokst opp i en mer

muntlig enn skriftlig kultur eller at brukere rett og slett er analfabeter. Skriftlig dialog kan imidlertid være uvant for mange uansett bakgrunn. Én informant med direkte brukerkontakt forteller at i skriftlig dialog på chat går dialogen saktere, og det er lettere å misforstå hverandre:

Ofte så er det jo best å ringe, da får du kanskje avklart det vi- vi er jo gode på å kommunisere og stille spørsmål og få avklart hva det egentlig gjelder, men når man skriver så tar det lengre tid, i alle fall, og det er lettere, kanskje, å misforstå spørsmålet. (Informant 1, intervju 3)

Sitatet over kan indikere at det oppleves lettere for tjenesteytere å kommunisere for eksempel på telefon enn digitalt, det vil si at den ansatte ikke opplever de samme barrierene for likeverdighet i telefonsamtaler. Også i intervju 7 (se sitatene nedenfor) kan det tyde på at informantene opplever at det er lettere å tilby likeverdige tjenester i ansikt-til-ansikt-møter enn digitalt. Informantene opplever at ansikt-til-ansikt-møter gir andre muligheter for relasjonsbygging og jevnlig kontakt mellom tjenesteutøver og bruker. Slik relasjonsbygging anser informantene som spesielt viktig for offentlige virksomheter som opplever at en del brukere har lav tillit til dem eller rett og slett har en frykt for tjenesten (som barnevernet og UDI).

Så blir det digitale mer et supplement og støtte da, tenker jeg, i forhold til å nå dem. Og det da er begge deler der da, vi må ut og være relasjonelle og møte folk, og gjennom det klarer å løfte de over til det digitale. Kanskje. (Informant 1, intervju 7)

Vi ser at skriftligheten i digitale tjenester (typisk tjenester av type 2 og 3 i inndelingen vist i kapittel 1.1), kan være utfordrende både for tjenesteutøverne og for brukerne. Tjenesteutøverne kan oppleve at de ikke får gjort jobben sin like bra ettersom det oppleves vanskeligere å etablere/opprettholde relasjoner skriftlig enn i ansikt-til-ansikt-møter. Skriftlig samhandling oppleves mindre effektivt og med større sjanse for misforståelser. Det er likevel de brukerne som er uvant med skriftlig dialog med offentlig myndigheter eller de som rett og slett ikke kan å skrive, som så klart opplever de aller største barrierene med de skriftbaserte digitale tjenestene.

Brukernes oppfatning av offentlige myndigheter, inkludert lav tillit eller frykt, påvirker forståelsen

Blant en rekke kontekstuelle faktorer som potensielt kan påvirke hvordan brukeren oppfatter eller forstår informasjon, er brukenes oppfatning av offentlige myndigheter trukket frem som spesielt relevant i intervjuene i dette prosjektet. En del brukere fra andre etniske bakgrunner er norsk majoritet har lav tillit til offentlige myndigheter generelt, eller de har negative oppfatninger av de spesifikke virksomhetene som NAV, UDI, Skatteetaten eller barnevernet. Lav tillit og negative oppfatninger kan skyldes mange ulike forhold, for eksempel erfaring med at det offentlige i landet man har vokst opp ikke er tillit verdig, eller at man har fått informasjon fra andre i sitt nettverk om offentlige virksomheter som ikke er dekkende eller riktig:

Og det som kan være uheldig er om de får informasjon eller kunnskap fra feil kilde basert på subjektive opplevelser og erfaringer, i møte med barnevernet. Og de er også preget av de negative ryktene til [anonymisert tjeneste], i de nabolandene de flyktet fra. (Informant 4, intervju 7)

Hvordan slike kontekstuelle forhold påvirker kommunikasjon og forståelse, er ikke direkte knyttet til digitale tjenester, men vil potensielt kunne være like aktuelt i ansikt-til-ansikt-kommunikasjon eller skriftlige kilder på papir. Dersom den digitale tjenesten er en ren selvhjelpsøsning uten direkte dialog med en annen person, så vil det være færre muligheter til å påvirke en eventuell feil oppfatning. Som for mange andre tema i intervjuene er det først og fremst flyktninger og innvandrere informantene omtaler også når de snakker om lav tillit til offentlige myndigheter. Men lav tillit til norsk offentlighet kan også gjelde andre grupper, for eksempel nasjonale minoriteter, selv om ingen informanter adresserte dette.

Byråkratisk språk / forvaltningsspråk

Det oppleves som utfordrende å formidle innhold fra offentlige virksomheter fordi virksomhetene tilhører «en lovregulert verden» (informant 1, intervju 2). Språket i lovverket forplanter seg helt til tjenesteutøving og formidling: «Og så smitter det over, det som ligger i lovformuleringer over i rundskriv, over i tjenesteutøvelsen og formidling av tjenestene. Og det hemmer veldig kraftig» (informant 1, intervju 2). Dette kan gjelde digitale tjenester av alle typer i inndelingen presentert i kapittel 1.1.

Å lese og forstå et juridisk preget språk kan være utfordrende for mange brukere, uavhengig av etnisitet. Informantene trekker frem hvordan forståelsen kan bli ytterligere påvirket blant en del brukere som har flyttet til eller flyktet til Norge, ettersom de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper eller ikke kan lese eller skrive i det hele tatt:

Det er ikke alltid skriftlig er nok heller, for de er ofte analfabeter, de kan ikke lese sitt morsmål heller. Det burde ha vært en videosnutt (Informant 4, Intervju 7)

I tillegg til at språket i offentlige tjenester kan være vanskelig å forstå, så kan også den språklige stilen i tjenestene bryte med brukernes forventninger, noe som er enda en barriere for å skape god relasjon og felles forståelse, som illustrert i dette sitatet:

Det er noe med tiltaleformer, og alt mulig sånt, på norsk nå, for så vidt også på engelsk, så er det i likhet med resten av offentlig forvaltning, når vi prøver å skrive enkelt og brukervennlig, så legger vi oss på en veldig sønn direkte tone og litt sønn «du» og «de» og prøver lage en språkdrakt som er litt mer på likefot enn kanskje tradisjonelt da, men kanskje i andre sammenhenger så kan jo det være direkte fornærmende at man prøver å si at «vi er på likefot med deg som vi kommuniserer med og vi er dus» liksom, «nei, dere er [navn på offentlig virksomhet], vi er ikke dus». (Informant 3, intervju 4)

Komplisert innhold og komplisert språk i offentlige virksomheter har egentlig ikke noe med digitale løsninger i seg selv å gjøre; språket kan være det samme i analoge skriftlige kilder som brosjyrer, eller i muntlig informasjon eller samtaler. Men i den grad digitale tjenester er ment å være selvbetjeningsløsninger eller gir større ansvar til brukeren selv, så kan det bli en større distanse mellom de ansatte i virksomhetene og brukeren, og da er det desto viktigere at innholdet formidles slik at brukerne forstår det og klarer å nyttiggjøre seg tjenesten på egen hånd.

Øversettelse til andre språk er ikke enkelt

Å oversette innhold i digitale tjenester til andre språk – for eksempel til engelsk eller brukernes morsmål – er et konkret tiltak som er gjennomført i mange av de offentlige virksomhetene som var inkludert i dette prosjektet. Informantene peker imidlertid på mange utfordringer knyttet til oversettelse, som gjør oversettelse til en svært sammensatt språklig barriere for å sikre likeverdige tjenester. Mange av utfordringene ser ut til å være knyttet til digitale tjenester med høy grad av selvbetjening. Utfordringene med oversettelse som er identifisert i intervjuanalysene, er:

- Oversetting er ressurskrevende.
- Automatiske oversettelser, som kan være ressursbesparende, fører ofte til misforståelser eller feil.
- oversettelsene som er gjort, er hovedsakelig bare språklige direkte oversettelser, ikke kulturelle tilpasninger av innhold.
- Målrettet oversetting til utvalgte språk kan føre til stigmatisering i stedet for likeverdighet.
- Mangel på tolker gjør at tilgangen til tjenester ikke er likeverdig for alle brukere.

Disse utfordringene blir presentert mer detaljert i det følgende:

(i) Oversetting er ressurskrevende

Det er ressurskrevende å oversette innhold i digitale tjenester til mange språk. Idealet ville vært å oversette innhold til alle aktuelle språk, men dette er umulig:

Det å skulle lage et tilbud i alle relevante språk er jo egentlig i utgangspunktet en umulighet. Og det er jo det som er litt vondt og vanskelig, når man da tenker at inngangskriteriet er at du må klare deg på norsk eller engelsk, så er det jo en gruppe som ikke klarer det. (Informant 1, intervju 2)

Det er også ressurskrevende å sørge for at kvaliteten på oversettelsene er gode nok og å oppdatere informasjonen som allerede er oversatt – noe som kan skyldes både mangel på tid og mangel på kompetanse. En del virksomheter bruker oversettelsesfirma, men dette gir heller ikke nødvendigvis ønsket kvalitet:

I forbindelse med informasjonsvideoarbeidet så prøvde vi å bestille oversettelse fra firma som hadde oversettelse, at det gikk først fra engelsk og så til et annet språk, og da så vi jo at det ble veldig rart. (Informant 1, intervju 3)

(ii) Automatisk oversettelse ville vært en løsning på utfordringen over (at det er umulig å oversette til alle språk). Informantene har imidlertid erfaring med at automatiske oversettelser ikke fører til forståelige tekster. De forteller også at det er vanlig at brukerne av digitale offentlige tjenester selv bruker oversettelsesverktøy som Google Translate som hjelp til å forstå innholdet, og at dette kan føre til misforståelser og feil:

I de søknadskjemaene som vi holder på med, så har vi jo da gjennom et par brukertester oppdaget at folk har gjerne et sånt automatisk oversettelsessoftware aktivert i browseren sin. Og, ja, hvis vi snakket om i stad at vi misforstår informasjonen og dermed gir feil opplysning, så har vi et særdeles godt verktøy for å sørge for at folk gjør det i automatisk oversettelse der du oversetter forvaltningsnorsk, eller forvaltningsengelsk i beste fall, til et eller annet språk uten kvalitetssikring av oversettelsen. Altså disse tingene lar seg ikke direkte oversette, det må forklaringsoversettes hvis de skal gi mening. (Informant 3, intervju 4).

Virksomheten som dette sitatet er hentet fra, hadde sett så mange uheldige konsekvenser av at brukerne oversatte selv ved hjelp av Google Translate at de hadde lagt inn en beskjed i et digitalt søknadskjema om at brukeren må skru av oversettelsesverktøy i nettleseren.

(iii) Oversettelsene som finnes i de digitale tjenestene, er som regel direkte språklige oversettelser, det vil si at de ikke inkluderer kulturelle tilpasninger. Å oversette tekst ordrett til et annet språk kan føre til helt omvendt konsekvens av det man ønsker, det vil si at innholdet oppleves som mindre likeverdig selv om det tilbys i en oversatt variant. «Likt er ikke rettferdig», sier informant 1, intervju 4 i en vurdering av hvorfor det ikke er tilstrekkelig å oversette ord for ord. I det samme intervjuet førte samtalen mellom deltakerne til at nettopp dette ble tydelig for en av informantene:

Det har vi ikke diskutert så mye før, det bare slår meg i sammenhengen, men at man må oversette ikke nødvendigvis bare ord for ord, meningsinnholdet, men at man også tolke inn en kulturell kontekst på et eller annet vis, i måten man oversetter. (Informant 3, intervju 4)

(iv) Det blir foreslått å prioritere hvilke språk man oversetter innhold til, ut fra hvilke målgrupper som oftest benytter den aktuelle tjenesten. Dette kan imidlertid ha en negativ konsekvens: Å oversette innhold i utvalgte tjenester til utvalgte språk kan føre til stigmatisering – altså det motsatte av likeverdighet:

Og så blir det også ganske sånn stigmatiserende hvis du plutselig har informasjon om [rettighet anonymisert] på somali, ikke sant, fordi det er en slags overrepresentasjon i den gruppen akkurat nå. (Informant 1, intervju 2)

Og kan det bli diskriminering hvis vi tenker at én gruppe trenger noe spesielt? Altså vil det være stigmatiserende, for eksempel? Eller vil det- hvordan skal det kunne utformes på tvers og virke inkluderende? Det er jeg veldig usikker på. (Informant 1, intervju 13)

I praksis blir de lovpålagte språkene bokmål og nynorsk prioritert.

(v) Å bruke tolk er en ofte benyttet metode for oversettelse som er satt i system. Men dersom man ikke har tilgang på nok tolker, blir ikke tilgangen til tjenester likeverdig. Dette gjelder uavhengig av om tjenesten er digital eller ikke. Digital tolk blir av enkelte opplevd som ikke et like godt tilbud som å ha en tolk til stede:

Og så snakket de om å ha med tolk da, digitalt, men det er ikke godt nok fordi det er så mye kroppsspråk og- ja, og å ha med en telefontolk er liksom ikke- (...) Ja, og det er ofte brukt der også, men det er ofte ikke godt nok da for å gi det terapeutiske tilbudet. (Informant 3, intervju 7)

Ettersom begrepet «likeverdige tjenester uavhengig av etnisitet» for de fleste informantene i intervjuene ble assosiert med språk eller språklige barrierer, er det ikke overraskende at både tjenesteutøvere og -mottakere legger ned mye innsats i ulike former for oversettelse. Mye erfaring med oversettelse har også ført til at informantene har mange erfaringer med hvilke utfordringer oversettelse medfører, ikke minst hvordan oversettelse av digitalt innhold i offentlige tjenester kompliseres av forvaltningsspråket, og at det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig med språklige oversettelser for å oppnå felles forståelse mellom utøver og bruker, men at det i tillegg behov for kulturelle tilpasninger av innholdet eller ekstra forklaringer av hva innholdet betyr.

4.3.3 Kulturelle barrierer

Denne kategorien omhandler barrierer som kan forhindre likeverdige tjenester knyttet til nasjonalitet, oppvekst, tradisjoner og religion, det vil si andre aspektene av diskrimineringsgrunnlaget etnisitet enn språk (religion er et eget diskrimineringsgrunnlag). Selv om de språklige barrierene ble skilt ut som en egen kategori, så henger kategorien kulturelle barrierer tett sammen med de språklige.

Som vist i 4.3.2 blir det vurdert som en stor barriere for likeverdige tjenester at man ikke kan tilby innhold på brukernes morsmål eller i en språklig stil som er lett å forstå for alle. I ett intervju kom det imidlertid frem at også det å tilby tjenester på morsmål har utfordringer ved seg. Dette gjaldt tjenester med muntlig dialog mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, ikke den typiske skriftlige dialogen som oftere brukes i mange digitale tjenester – særlig selvbetjeningsløsninger og informasjonstjenester. Dersom brukere i en veiledningssituasjon møtte en ansatt med samme morsmål som dem selv, hadde noen ansatte opplevd en form for press og et ønske fra brukeren om en annen relasjon enn det som er vanlig mellom offentlig ansatte og brukere i norsk offentlig sektor:

Nå var jo dette somali, det er ulike kulturer også selvsagt, som spiller inn, men at de [ansatte] følte at de ble presset på en annen måte. De fikk liksom mer tilbakemelding at «du må hjelpe en bror eller søster her», sånn at «kan jeg få nummeret ditt?», for å liksom gjøre ekstra tjenester og støtte dem. (Informant 1, intervju 3)

Dette førte til at noen ansatte ikke ønsket å bruke eget morsmål i møte med brukere selv om de hadde felles morsmål. I samtaler med brukere med akkurat denne kulturelle bakgrunnen var det også viktig å tilpasse formuleringer for å ikke bli oppfattet som en person med høyere status:

for da var det veldig sånn at hun kunne ikke si, heller, til brukeren hun snakket med at «du må gjøre sånn og sånn», da måtte hun mer forklare at «dette vet du jo, men hvis du gjør det sånn og sånn så får du det til», sant. På grunn av deres kultur så skulle ikke hun være bedre enn deg, hun måtte på en måte legge seg ned og- ja, det er et veldig stolt land. (Informant 1, intervju 3)

Informanten fra OMOD illustrerer hvordan ulik kulturell bakgrunn mellom pasient og lege kan føre med seg ulike forventninger til hvilken hjelp man har fått/gitt hos legen, noe som også er knyttet til en (hypotetisk) muntlig dialog:

Du er til en norsk lege, la oss si at en person fra Kenya kommer til en norsk lege. Vedkommende forklarer hva problemet er, og legen sier: «Kanskje du bør gjøre noe fysisk, som mosjonering. Eller gå en tur. Eller gå på ski?». Vedkommende fra Kenya synes dette er rart, fordi når man går til lege i andre land kan man oppleve å få tabletter. Man føler at noe har skjedd, fordi man har fått tabletter. Så her har vi en persepsjonsproblematikk, om hvordan man løser eller ser på et sykdomsbilde. (Informant 1, intervju 14)

Det informantene kaller persepsjonsproblematikk, kan føre til misforståelser eller til at én eller begge parter i en digital interaksjon oppfatter at målet med interaksjonen ikke er nådd, fordi forventningene til den aktuelle samhandlingen er ulik basert på aktørenes ulike erfaringer med hvordan man gjennomfører kommunikasjon i en offentlig setting.

4.3.4 Barrierer knyttet til brukernes behov og preferanser

Det at innholdet i de digitale tjenestene og plattformene dette tilbys på, ikke er tilpasset brukernes behov og ønsker, er en barriere for å tilby likeverdige tjenester. Informantene hadde erfaringer med at del personer fra etniske minoriteter foretrekker å bruke mobiltelefon og plattformer de er kjent med, som Facebook, eller plattformer de kjenner fra sine hjemland.

Om du kommer fra Mogadishu, Somalia, Afghanistan eller Irak, så blir man kjent med smarttelefoner og Facebook eller WhatsApp. Det er der kommunikasjonen mellom de ulike landene går. Og de er vant med å se på små videoer fra YouTube eller lignende, det klarer de godt. (Informant 4, intervju 7)

Mange av informantene som jobber med utvikling eller utøving av tjenester, ønsker å lage og å tilby tjenester med utgangspunkt i brukernes ønsker, behov og preferanser (som vist i delkapittelet om brukerinvolvering i 4.2.1), men i praksis oppleves det likevel av og til som omtrent umulig ettersom brukernes situasjoner, behov og ønsker er så mange:

Det er så mange rare familieformer, folk flytter mye mer, de bor i forskjellige land, de snakker mange ulike språk, de har utrolig mange forskjellige preferanser, kulturer, religioner, og det er veldig mange faktorer å ta hensyn til. Det høres kanskje litt ut som jeg snakker mot meg selv, men jeg tenker at vi må gjøre det så bra som mulig, men samtidig har jeg forståelse for at et sted må grensen gå på hvor mye man kan spesialtilpasse og tilrettelegge i digital løsning. (Informant 1, intervju 1)

Manglende tillit til offentlige myndigheter blir trukket frem som et stort hinder for å kunne nyttiggjøre seg digitale tjenester på en likeverdig måte for mange brukere som har vokst opp i andre land enn Norge:

(...) når du da blir bedt om å oppgi visse typer informasjon, så vil ikke den som sitter foran deg fortelle det fordi det kan gå utover familien i hjemlandet, ikke sant. Det er én ting. Så blir du sittende i timevis, og så må du også samtidig forklare hvilke knapper du trykker på, hvilke konsekvenser det kan ha for deg, fordi du ikke har tillit. Du er redd hele tiden fordi du har flyktet fra noe hvor du er overvåket, for eksempel, og så kommer du hit, og så får du de samme spørsmålene som du kanskje flyktet fra, og så skal du stole på det, ikke sant. Plutselig skal du stole på det. Det du rømte fra skal du plutselig stole på. (Informant 4, intervju 4)

Selv om brukernes behov og preferanser ikke alltid blir møtt i digitale tjenester, foregår det som vist i kapittel 4.2.1, mye arbeid i offentlige virksomheter for å sikre brukerinvolvering gjennom for eksempel innhenting av brukerinnsett, mange former for brukertesting av løsninger og brukerpanel. Ifølge informantene er det imidlertid også en del barrierer som hindrer optimal brukerinvolvering, og disse gjennomgår vi i delkapittel 4.3.5 nedenfor.

4.3.5 Barrierer for brukerinvolvering

Informantene forteller at det er lett å få tak i brukere til å teste ulike løsninger, noe som blant annet skyldes at mange innbyggere generelt er engasjert i nettopp allmenne tjenester fra store offentlige etater som NAV og Skatteetaten som alle har et forhold til, og at en del brukere allerede har sett forbedringsbehov når de brukte tjenesten.

Det er jo en av de tingene som er fint med- mange brukere har litt sånn blandete erfaringer med oss når vi går rundt og sier «hei vi prøver å gjøre det litt bedre, kan du gi oss noen tilbakemeldinger på veien?», så er det veldig mange som er interessert i å gjøre det. Det er et populært tilbud. (Informant 3, intervju 4)

Det kommer ikke fram hvorvidt det er et etnisk mangfold blant denne denne typen engasjerte brukere.

Selv om det jevnt over er stort engasjement for brukertilpassede løsninger blant informantene i våre intervju, og det foregår mye brukerrettet utvikling i offentlig sektor (se kapittel 4.2.1), så påpeker også informantene i intervjuene en del barrierer som de mener man bør komme over for å gjøre arbeidet enda bedre. Disse barrierene er kategorisert slik:

- Manglende felles bevissthet i organisasjonen om brukerinvolvering, rekruttering og utvalg.
- Manglende operasjonalisering av strategier om brukerinvolvering.
- Det kan være utfordrende å få realisert resultatet fra innsiktsarbeid til konkrete digitale løsninger.
- Noen brukere er vanskelige å nå.

Disse barrierene for brukerinvolvering blir gjennomgått på de neste sidene.

Manglende felles bevissthet i organisasjonen om brukerinvolvering, rekruttering og utvalg

Som vist i 4.2.1 opplever mange informanter at det å tilby likeverdige tjenester er forankret på toppnivå eller at det er noe alle i organisasjonen jobber mot eller ønsker seg. Samtidig er det likevel også ønske om mer ledeleseforankring av brukerinvolvering. Sitatene som illustrerer dette er både fra tjenesteutøver og tjenesteutviklere:

Det er jo fint hvis det gjennomsyrrer alle etatene våre og regionene, at vi kanskje gjør noe felles som er likt. Og at vi må jobbe aktivt og strategisk mot det da. Det tror jeg jo er viktig å få frem. At det ikke blir et stunt. Det må gjennomsyre alle etatene da, det er en integrert del i arbeidet vi gjør og ikke bare «å, vi må huske den gruppa», men at det blir en del av måten vi jobber på. (Informant 1, intervju 7)

Men så er det jo litt sånn når vi brukertester og når vi rekrutterer folk til brukertesting, så er det litt sånn, «jaja, vi må i hvert fall ha med noen som er annen-generasjonsinnvandrere eller innvandrere». Check, da har jeg liksom gjort min greie. Men det er jo ikke kanskje representativt for Norge, selv om jeg tar med en av den kategorien for hver gang jeg gjør en brukertest. Så det, ja, vi tenker på det, men antageligvis så er vi litt biased på hvem vi rekrutterer, vil jeg tippe. Sånn uten å prøve å være det, så skjer det nok litt sånn uten å mene det. Fordi det ofte er lettere å rekruttere folk som kanskje er i samme situasjon som seg selv eller, det er vel en veldig kjent bias som man har når man gjør utvalg, antagelig. (Informant 3, intervju 11)

Mangel på overordnet strategi for brukerinvolvering kan føre til at utviklere lager sine egne prosedyrer, og at det er tilfeldig hvorvidt gruppen brukere som tester eller bidrar med innsikt, representerer et etnisk mangfold eller hva et slikt etnisk mangfold egentlig bør være.

Manglende operasjonalisering av strategier om brukerinvolvering

Videre kom det frem i intervjuene at det fortsatt er en vei å gå når det gjelder å operasjonalisere de overordnede visjonene som finnes, til konkrete retningslinjer og metoder for målrettet brukerinvolvering. De følgende sitatene er fra informanter som jobber med utvikling av tjenester:

Så vi har hatt litt sånn ulike brukerinvolverings-initiativer i det teamet som jeg har vært i nå da, og prøvd å etablere et sånn brukerpanel og sånne ting. Men ellers så er det jo det som kanskje er enklest å få til, sånn vanlige brukertester og sånn. Det er ikke så lett å få til. Vi driver vel og går opp en del veier på hvordan man skal få til ordentlig brukerinvolvering. (Informant 1, intervju 9)

Man har ikke hatt felles rutiner på det. Særlig på det juridiske, så har man liksom vært nødt til å gå opp den løypa selv, hver gang. (Informant 2, intervju 9)

Sitatene illustrerer at informanter etterlyser felles prosedyrer på tvers av egen organisasjon, for hvordan man i praksis gjennomfører innsiktsarbeid og brukertester, men også at de selv er involvert i eller tar initiativ til å etablere slike.

Utfordrende å få realisert resultatet fra innsiktsarbeid og testing til konkrete digitale løsninger

I innsiktsarbeid som gjøres i offentlig sektor, samles det inn store mengder data om brukeres behov og perspektiv, men det er ikke dermed sagt at alle resultatene blir implementert i de faktiske digitale tjenestene:

Og noe av det viktigste vi gjør, tror jeg, er at vi involverer mennesker som er representative for de som bruker tjenestene våre, og prøver å forstå de da, prøver å forstå hva det er som kan trygge de. Hva er det som kan- hva er det som gjør de utrygge, hva er det som er inkluderende? Hva er det som er støtende? I hvert fall gjør så godt vi kan for å få med oss de perspektivene er første steget da. Så var det det med å realisere det, da, det er kanskje ikke like lett. (Informant 3, intervju 4)

Hvorfor all innsikt ikke blir benyttet, kan sannsynligvis skyldes flere ulike forhold; det ble ikke nærmere adressert i akkurat dette intervjuet som sitatet stammer fra. Fra andre intervju ser vi at også i denne sammenhengen kan begrensede ressurser og mangel på felles arbeidsmåter på tvers av enheter i organisasjonen være årsaker til at innsikt ikke alltid blir med helt ut til ferdig produkt eller tjeneste. Sitatet nedenfor, fra en informant som jobber med brukeropplevelser, indikerer at én ressurs man kan mangle, er tid:

Det er dette med at det er vondt at vi må rulle ut dette uten å få testet alt sammen ordentlig. (Informant 3, intervju 4)

Sitatet viser også at utviklere gjerne skulle ha testet mer før produkter og tjenester blir rullet ut til åpen bruk for alle.

Noen brukeregrupper er vanskelig å rekruttere

Selv om det benyttes mange ulike rekrutteringsmetoder for brukerinvolvering (som omtalt i kapittel 4.2.1), så opplever informantene at det er en del brukere som er vanskelig å få tak i, og som man gjerne skulle fått rekruttert for å sikre den representasjonen som anses som viktig eller relevant, for eksempel personer med lave eller ingen digitale ferdigheter, mennesker som har lav tillit til offentlig myndigheter, eller mennesker med kognitiv svikt.

Men det å få tak i ikke-digitale brukere, er jo en utfordring, når du jobber med digital produktutvikling. (Informant 2, intervju 9)

Jeg skulle jo ønske at vi på en måte hadde en gruppe man kunne fått tak i lettere, da, med de problemene, eller utfordringene [kognitive utfordringer]. (Informant 1, intervju 5)

Selv om de alle fleste informantene viser til brukertilpasset utvikling som overordnet prinsipp, så er det også enkelte som antyder at ikke all tjenesteutvikling skjer med dette utgangspunktet i deres organisasjon. Sitatet nedenfor er fra en tjenesteutøver, som ikke jobber direkte med utvikling, men som møter svært mange brukere inkludert mange fra andre nasjonaliteter enn norsk:

Det er klart, gjennom å snakke med de gruppene da, så kan vi kanskje treffe mer på det digitale. For jeg tror jo vi må jobbe med å snakke med de det gjelder. Og ikke bare anta at det er det de har behov for. Det er jeg opptatt av. (Informant 1, intervju 7)

De fleste informantene i intervjuene assosierte som nevnt tidligere, etnisitet med innvandrere eller flyktninger. I de tilfellene der dette var grupper som de opplevde som vanskelig å rekruttere til brukertesting, var én årsak brukernes manglende tillit til offentlig sektor, eller at brukere har hatt negative erfaringer med eller er redde for en del offentlige etater som NAV og UDI. I noen av intervjuene reflekterte informantene over hvordan de jobber med, eller kan jobbe med, å etablere og vedlikeholde tillitsfulle relasjoner mellom seg selv og brukere som ikke er vant til denne formen for tillit:

Vi [majoritetsnordmenn] har som utgangspunkt tillit til alt mulig, og mange betrakter oss som ekstremt naive. Mens det fortegnet er for veldig mange helt fullstendig motsatt, sånn at her må tilnærmingen være at vi skal bygge tillit hele veien. (Informant 1, intervju 4)

En vellykket metode for å rekruttere brukere som det har vært vanskelig å få tak i av slike årsaker, er et systematisk arbeid for å etablere tillit og trygghet og en metode som innebærer et mellomledd, i form av et nettverk med deltakere fra for eksempel ideelle og humanitære organisasjoner, som omtalt i kapittel 4.2.1.

4.3.6 Barrierer knyttet til brukernes kompetanse

Det sentrale innholdet i denne del-kategorien av barrierer for å skape likeverdige tjenester knyttet til brukernes kompetanse, er forvaltningsforståelse eller byråkratiforståelse. Barrieren er at mange brukere, og ikke bare brukere med en annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet, ikke har tilstrekkelig forståelse av samfunn, system, rettigheter og plikter til å kunne kjenne seg igjen i, føle seg velkommen i, og nyttiggjøre seg offentlige digitale tjenester.

Språk og manglende byråkrati-forståelse er en større sak egentlig enn manglende digital kompetanse, ser vi i stadig større grad (informant 1, intervju 2)

Ei sånn tilnærming jeg har hengt meg litt opp i, i det siste, er jo dette med forvaltningsforståelse, litt sånn der her med evner knyttet til å forstå hvordan forvaltning fungerer og er organisert, hvordan byråkratiske prosesser egentlig foregår og en del sånne ting som det der. Så jeg opplever i hvert fall at det er noe av det som er mest problematisk, og at problemene der er i hvert fall delvis knyttet til etnisitet eller en annen bakgrunn enn det vi antar som det vanligste. Så der er jeg veldig spent på hva som, hvordan vi griper dette an, etter hvert. Og blant annet da, hvordan man klarer å angripe det blant minoritetsbefolkninger. (Informant 2, intervju 8)

Det siste sitatet illustrerer hvor stor utfordring mangel på forvaltningskompetanse er for digitalisering av offentlige tjenester. Som nevnt i kapittel 1.2.2 så stiller overgangen til stadig flere digitale selvbetjeningsløsninger store krav til at brukerne må sette seg inn i informasjon, rettigheter og plikter som de tidligere kunne få formidlet muntlig av fagpersoner. For personer som ikke har vokst opp i Norge, kan kunnskap om den norske velferdsstaten være helt fraværende.

4.3.7 Barrierer knyttet til kompetanse, holdninger, kunnskap og bevisstgjøring blant ansatte og ledelse

For å utvikle digitale tjenester som oppleves likeverdige for brukerne uavhengig av etnisitet, er man avhengig av at alle som planlegger, utvikler og utøver tjenester, har en forståelse av at digitale tjenester

kan oppleves som ikke likeverdige, kompetanse om **hvordan** slik forskjellsbehandling kan skje digitalt, samt et ønske om å **forhindre** at dette skal skje.

Intervjuanalysen i dette prosjektet har vist at det kan være noe varierende grad av bevissthet om etnisitet, likeverdighet og diskriminering i offentlige virksomheter. Det eksisterer også ulike syn blant informantene på hvorvidt det er hensiktsmessig i å adressere etnisitet i det hele tatt i forbindelse med digitale tjenester, eller om det bare har potensiale til å skape ytterligere diskriminering. Dette er også adressert i kapittel 4.1.3 om oppfatning av begrepet etnisitet, og hvilken betydning det har for informantenes arbeid.

Ulik grad av bevissthet og kompetanse om *at* eller *hvordan* digitale tjenester kan oppleves diskriminerende for brukere med en annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet

Følgende sitat illustrerer hvordan informantene ikke nødvendigvis hadde tenkt igjennom at eller hvordan digitale tjenester kan oppleves som ikke likeverdige, eller diskriminerende, for brukere med en annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet:

Men vi har ikke tenkt bevisst knyttet til etnisitet eller slike ting, det har vi ikke. (Informant 1, intervju 3)

Vi tenker ikke at det er noen forskjell på tjenestene våre i forhold til etnisk mangfold. (Informant 1, intervju 5)

Men ellers så vil jeg ikke si at tjenestene våre egentlig berøres av det [etniske forskjeller], det er mer den kompetansen du har med deg inn som er den største utfordringen og som handler om den byråkratiske forståelsen, selvfølgelig, som veldig mange i denne gruppen ikke har. (Informant 1, intervju 2)

Dersom man ikke vurderer hvorvidt etnisitet eller andre diskrimineringsgrunnlag er relevante for bruk, nyttiggjøring eller opplevelse av digitale tjenester, kan det potensielt føre til at man utvikler basert på feil forventninger, fordi man ikke er bevisst på for eksempel hvordan nasjonal opprinnelse eller hudfarge kan påvirke interaksjon, forståelse og opplevelse. Som sitatet nedenfor illustrerer, skyldes dette på ingen måte at tjenesteutviklere eller -utøvere bevisst ønsker å ekskludere noen; det hender at man ender opp med å krenke noen uten å mene det:

Det blir for stort gap, rett og slett, mellom hva man forventer av brukerne og hva de bare skal skjønne seg på, og hva de faktisk får til. Da blir det jo mye skurr og support og problemer. Så kan man ende opp med å såre og krenke og sånne ting uten å mene det. (Informant 1, intervju 1)

Selve begrepet etnisitet, som vist i kapittel 4.1.3, er vanskelig å forholde seg til eller bruke for en del av informantene. Én årsak til det er at begrepet for noen impliserer at man grupperer mennesker på en måte som informantene synes er lite hensiktsmessig, som følgende sitat – fra en informant som har jobbet tett med brukerrepresentanter – illustrerer:

Og det er da jeg blir litt sånn redd for sånne begreper som etnisitet og andre gruppebetegnelser, da, for det at når det kommer til stykket, så er vi mennesker, altså. Når vi kan hvile da i møtet med hverandre, når vi ikke er redde for å gjøre noe galt, eller redde for hva noen andre sier eller redde for hverandre, så er det bare berikende måte. (Informant 1, intervju 13).

Ingen informanter i dette prosjektet har gitt uttrykk for holdninger av typen «alle bør lære seg norsk» eller at alle brukere bør kunne ta i bruk de digitale løsningene som de er i dag. Alle uttrykker genuine ønsker om å tilby så inkluderende tjenester som mulig.

I prinsippet *kan* gode digitale løsninger bidra til å eliminere risiko for at holdningen til en enkeltperson påvirker tjenesten brukeren får (dersom utviklere eller utøvere i motsetning til våre informanter har negative holdninger til minoriteter), for eksempel ved at en digital løsning reduserer bruken av skjønn. Ifølge OMOD har vi for lite kunnskap om offentlige ansattes holdninger til minoritetsgruppe; dette har ikke

vært adressert i forskning. Det kan derfor være sannsynlig at (ubevisste) holdninger og mangel på kompetanse om digital diskriminering blant utviklere og utøvere kan føre til at digitale tjenester ikke blir likeverdige.

Hvilke holdninger eksisterer blant ansatte i det offentlige? Har man tro på at fordi jeg er svart, med norsk utdanning og kanskje en liten aksent, tror de jeg er inkompetent? Dette har vi lite kunnskap om. Og selvfølgelig, det gjelder ikke de fleste. Men det finnes. Holdninger kan også påvirke handlingen, og kan også påvirke den tjenesten du får. (Informant 1, intervju 14)

Mangel på kunnskap om universell utforming og inkluderende design også blant teknologileverandører

Dersom en offentlig virksomhet har brukt eksterne leverandører til utvikling av produkt og tjenester, kan de ha opplevd manglende kunnskap om inkluderende design også blant disse:

Gud hjelpe meg så mye forskjellig det er i leverandørmarkedet. Noen har jo knapt nok tenkt på universell utforming, og da sier jeg «Hallo? Dere skal levere løsninger som skal brukes av masse folk». (Informant 1, intervju 2)

Analysene i dette prosjektet viser altså til behov for kompetanseøkning om mange tema blant mange aktører.

Mangel på kunnskap om hvordan og hvorfor sikre mangfold blant brukertestere

Gjennom intervjuene kommer det videre frem at det ikke er tilstrekkelig kunnskap i alle virksomheter om **hvorfor** brukerinvolvering er viktig, og **hvordan** brukerinvolvering kan og bør gjennomføres i praksis. Dette inkluderer også mangel på en overordnet tilnærming til hvorvidt variasjon og mangfold er ønsket i brukerinvolveringen. Noen informanter har erfaring med at det er teknologioptimismen og -entusiasmen som styrer utvikling av nye tjenester i stedet for brukernes behov:

For man har så mye drivkraft og energi i sånne typer miljøer at man løper av gårde og har lyst til å utforske ting, og så glemmer man å tenke «men det er ikke sånn at vi skal utforske fordi det er gøy å utforske, det må være noen behov, målgrupper som vi vet trenger noe og så må vi finne ut av det vi trenger», det må ikke være sånn at vi «oi, det er gøy med chat-bot, det må vi teste ut», ikke sant. Vi har jo vært litt der vi også, jeg føler jo det. Det er jo en del av det vi har gjort som er litt sånn at noen har løpt av gårde og satt i gang med noe, uten at det egentlig er fordi vi ser at det skal dekke et behov. (Informant 1, intervju 2)

Så det å ha kunnskap om hvor man kan og bør henvende seg for å få tak i en variasjon av brukergrupper, det er et kompetansenivå som kanskje ikke har blitt spredd så godt, som ville hjulpet veldig i å faktisk få den variasjonen man trenger. (Informant 2, intervju 1)

Det er en del av virksomhetene som har strategier for variasjon i utvalgene de rekrutterer til brukertester og annen brukerinvolvering, men disse strategiene inneholder sjelden krav eller ønsker om etnisk mangfold (se for eksempel kapittel 4.2.3).

4.3.8 Organisasjons-/systembarrierer

Intervjuanalysene har identifisert ulike forhold knyttet til organisasjonenes rammevilkår som kan være barrierer for å utvikle og utøve likeverdige tjenester, ikke bare med tanke på etnisitet, men også andre diskrimineringsgrunnlag. Organisasjons- eller systembarrierene vi har identifisert, er:

- Ressursbegrensninger.
- Prioriteringer, prioriteringsmekanismer, prioriteringsstrategier.
- Utvikling av digitale tjenester går så raskt.

- Virksomhetens interne fordeling av ansvar, bruk av kompetanse på tvers og mulighet til å påvirke endringer på overordnet nivå.
- Juridiske begrensninger.
- Tekniske hinder.

Ressursbegrensninger

Flere informanter peker på ressursbegrensninger som barrierer for å klare å utvikle likeverdige tjenester, først og fremst tid, men også penger.

Hvis du kan se på universell utforming, da, så er det ofte tid. At det er hektisk, at man kanskje ikke har den tiden man trenger til å- ja, det går fort i svingene, og vi må produsere, og det her må ut til brukerne så fort som mulig. (Informant 2, intervju 5)

Vi må gjøre det best mulig, men vi kan ikke lage en Mercedes, det har vi ikke råd til, det har vi ikke mulighet til. Det er konstante prioriteringer som må gjøres i hvert prosjekt. (Informant 2, intervju 1)

Vi får jo bevilgning fra [direktorat] hvert år til å jobbe med det. Så det er et samarbeid der. Så uten det kunne vi nok ikke prioritert å ha det på så mange språk, om vi skulle hatt den finansieringen selv. (Informant 2, intervju 7)

Prioriteringer, prioriteringsmekanismer, prioriteringsstrategier

Ressursbegrensningene gjør at det må foretas noen prioriteringer i utviklingen av digitale løsninger. Og hvordan virksomheten da velger å prioritere, avhenger blant annet av hvilken overordnet tilnærming den aktuelle virksomheten har til brukerorientert tilnærming – om man prioriterer å utvikle løsninger for de aller fleste brukerne, det vil si for en form for gjennomsnittsbruker, eller om man prioriterer å utvikle for forskjeller i behov og muligheter. Det kommer frem i intervjuene at det er vanlig å velge den første tilnærmingen, altså at man prioriterer å utvikle løsninger som treffer de aller fleste, men ikke alle:

Og når man begynner å bli satt i situasjonen at «nå skal vi velge hvem vi syns er mest viktig», så blir det jo fort de vi har flest av, rent sånn kvantitativt, som man prioriterer, og da blir jo de som allerede kanskje var litt utenfor gjort enda litt mer. (Informant 2, intervju 1)

(...) tenker jeg kanskje at vi er mer opptatt av å få lansert en løsning, en god digital løsning som er best for de fleste, og selvsagt at løsningen er tilpasset mange, men spesielt dette med språk blir jo ikke prioritert på samme måte. Altså, det blir jo ofte noe som vi tar etterpå, altså, blir ikke helt prioritert. (Informant 1, intervju 3)

Utvikling av digitale tjenester går så raskt

Informantene opplever også at utvikling av digitale tjenester går så fort, og at det er oppdateringer og endringer hele tiden, noe som gjør det vanskelig å holde oversikt for eksempel om hvorvidt kvaliteten er god nok til enhver tid. Man jobber ikke lenger med store leveranser som gjøres helt ferdig før de ruller ut noen få ganger i året. Hvis utviklingsarbeidet går for raskt, kan det få konsekvenser for opplevelsen av likeverdighet i tjenestene:

Og da er det ikke alltid de tar seg tid til å gjøre en grundig prosess, og da kan det gå ut over-, ja, spesielt de gruppene som har problemer i utgangspunktet med å bruke digitale løsninger av ulike grunner. (...) Da blir det jo mye skurr og support og problemer. Så kan man ende opp med å såre og krenke og sånne ting uten å mene det, bare fordi ting har gått for fort. (Informant 1, intervju 1)

Virksomhetens interne fordeling av ansvar, bruk av kompetanse på tvers og mulighet til å påvirke endringer på overordnet nivå

En del av informantene i intervjuene mener at de har god kompetanse om brukernes behov og ønsker, og at vet hvilke løsninger som kunne ha bidratt til mer likeverdige tjenester, men at det ikke er så lett å få dette forankret på ledelsesnivå, og at de ikke har mulighet til å gjennomføre de endringene de ser kunne være hensiktsmessige, innad på eget nivå i organisasjonen:

Det finnes god kompetanse, for vi har god kjennskap til feltet, så det kan godt løses. Og kompetanse kan godt hentes. Men det skulle vært dyrket litt mer på systemnivå, fra oppover til nedover. (Informant 4, intervju 7)

Ja, for vi får ikke bestemt det i denne etaten. Selv om vi ønsker det, så kan vi ikke bestemme. Vi kan etterspørre og si ifra om ting som er galt, men-

Noen andre bestemmer. Sånn er det. (Informant 3 og 1, intervju 7)

Det er det vi har tatt opp gjennom prosjektet, så når rapporten er klar, så vil den nok på en måte vise litt føringer, hva vi tenker vi bør satse på, så må jo andre bestemme. (Informant 1, intervju 3)

Juridiske begrensninger

Når virksomhetens tjenester er direkte knyttet til lovgiving, som jo ofte er tilfelle i offentlige virksomheter, oppleves det som at komplisert lovverk fører til kompliserte tjenester, og at det er behov for endringer i lovverket for å kunne utvikle bedre tjenester.

så synes jeg ikke vi i Norge i stort er offensive nok mot lovgiver og både tenke at lovrammene må bli enklere for at også tjenestene skal bli enklere. (Informant 1, intervju 2)

Ifølge OMOD er det et hinder for systematisk arbeid for å hindre offentlig diskriminering at det ikke gjøres kartlegginger av omfanget på grunn av juridiske begrensninger for å registrere menneskers etnisitet:

For det første, hvis man sier man vil registrere informasjon om etnisitet så får man høre at det er ulovlig. Hvilken paragraf i lovgivning er det som sier at man ikke kan registrere etter etnisitet? (Informant 1, intervju 14)

Tekniske hinder

I noen tilfeller blir ikke endringer eller tilpasninger i de digitale løsningene gjennomført fordi ansatte ikke har tilgang til de verktøyene som trengs.

Ja, vi har jo fått nye nettsider. Før hadde vi mulighet til å legge inn. De leter etter en løsning, men akkurat nå så går det ikke da. (Informant 3, intervju 7)

Organisasjons-/systembarrierer handler overordnet sett om politiske prioriteringer og ressurser, samt virksomhetenes egne prioriteringer, som til sammen utgjør de mest sentrale rammebetingelsene for tjenesteutviklere og -utøveres arbeid.

4.3.9 Oppsummering av barrierer for å sikre likeverdige tjenester

En barriere er et hinder, altså noe som står i veien for at vi skal komme oss dit vi vil. I kapittel 4.3 har vi presentert ulike hinder for likeverdige tjenester som utviklere, utøvere og ledelse kan komme seg over på ulike måter.

Når det gjelder selve programvaren som utvikles, så kan hinder for likeverdighet overkommes ved å utvikle programvare som ønsker alle brukere velkommen inn, det vil si at alle har mulighet til å komme seg inn, altså logge seg på, og at alle brukere føler seg hjemme og ønsket i selve løsningen.

Språklige hinder for å oppleve likeverdighet i digitale tjenester kan sies å være det høyeste hinderet identifisert i dette prosjektet, eller kanskje heller et helt hinderløp. Det gjøres mye arbeid for å komme over de språklige hindrene, for eksempel klarspråkinitiativer, oversettelse og nye informasjonsformater som video. Oversettelse har sin egen hinderbane, blant annet fordi oversettelse til andre språk er ressurskrevende. Det er umulig å oversette til alle språk for å møte alle brukeres foretrukne språk, og det er behov for kulturell tilpasning av oversettelse i tillegg til rent språklige oversettelser. Alt dette krever mye tid, penger og ikke minst kompetanse.

For å sikre likeverdighet i digitale tjenester for alle brukere uavhengig av etnisitet er det åpenbart behov for brukerinvolvering. Ifølge informantene i dette prosjektet er brukere godt involvert særlig brukertesting, men likevel kan det være behov for en styrking av brukerinvolvering – ikke minst fordi det ble avdekket en del egne hinder også for dette arbeidet. Det er blant annet behov for spesifikke strategier og prosedyrer for å sikre etnisk mangfold i brukerinvolvering samt kompetanse om hvorfor og hvordan etnisk mangfold er av betydning for å utvikle likeverdige tjenester (se mer om dette i kapittel 5.1 om behovet for økt bevissthet og kompetanse).

4.4 Offentlige myndigheters redegjøring for likestillingsarbeid

Ingen av informantene i intervjuene i dette prosjektet kjente til offentlige myndigheters aktivitets- og redegjøringsplikt, verken arbeidsgivers aktivitetsplikt (§26 i likestillings- og diskrimineringsloven) eller offentlige myndigheters aktivitets- og redegjøringsplikt (§24 i likestillings- og diskrimineringsloven). For å komme nærmere svar på problemstillingen om hvordan ARP operasjonaliseres, gjennomførte vi derfor noen ekstra bakgrunnssamtaler med et lite antall ansatte i HR-avdelinger i offentlig sektor, etter tips fra informanter. De forteller at likestillingsarbeidet som registreres og rapporteres, stort sett er knyttet til ansatte på arbeidsplassen, og ikke utadrettede aktiviteter, det vil si at de rapporterer ifølge arbeidsgivers aktivitetsplikt, men ikke offentlige myndigheters aktivitets- og redegjøringsplikt.

Videre har vi brukt skriftlige dokumenter for å undersøke hvordan ARP blir operasjonalisert i offentlig sektor, først og fremst årsrapporter fra 2021 (som var de som var tilgjengelige når denne delen av arbeidet ble gjennomført). Vi har inkludert årsrapporter fra NAV, Skatteetaten, UDI, Bufdir, IMDi, Direktoratet for ehelse og Digitaliseringsdirektoratet. I årsrapportene som har egne avsnitt om likestilling og/eller mangfold eller dedikerte avsnitt til ARP, er det også stort sett dokumentasjon ifølge §26 i loven, det vil si tiltak og aktiviteter som er gjort internt på arbeidsplassen. Det rapporteres sjelden om tiltak knyttet til innbyggerrettede/utadrettede tjenester og i særdeleshet ikke digitale tjenester.

Bufdir, som har et sektorovergripende ansvar for likestilling, har et svært detaljert kapittel om likestilling og ikke-diskriminering i sin årsrapport. Tiltakene som adresseres i dette kapitlet, viser til hvordan Bufdir er med på å sette digital diskriminering på den offentlige agendaen gjennom blant annet gjennom å utlyse oppdrag av den typen som denne rapporten leverer på, for å øke kunnskapen om hvordan alle former for digitalisering potensielt kan hindre likeverdig tilgang til og bruke av offentlige tjenester.

NAV rapporterer sitt arbeid for å fremme likestilling og hindre diskriminering i en egen likestillingsrapport. Det første som står i rapporten, er at den er et direkte resultat av den styrkede aktivitet- og redegjøringsplikten i likestillings- og diskrimineringsloven fra 2020. I NAV sin rapport omtales konkrete tiltak for å hindre diskriminering på bakgrunn av flere diskrimineringsgrunnlag både internt i organisasjonen og i utadrettede tjenester. Rapporten adresserer diskrimineringsgrunnlagene kjønn, alder (unge), funksjonsevne, etnisitet, livssyn og kjønnsidentitet. De fleste brukerrettede tiltak som adresseres i rapporten, spesifiserer ikke hvorvidt det er snakk om digitale tjenester. Likevel vil mange tiltak være relevante uavhengig av om tjenesten er digital eller ikke, for eksempel universell utforming og klart språk. I utviklingen av ny løsning for supplerende stønad til uføre ble det basert på innsiktsarbeid konkludert med at denne tjenesten i hovedsak skal tilbys på NAV-kontor uten krav til digital selvbetjening. Dette er et

eksempel på hvordan både likeverdig **tilgang til** og **bruk av** tjenesten kan sikres ved at tjenesten blir tilgjengelig og like god manuelt/fysisk som digital.

5 Resultater II: Tiltak som kan bidra til å styrke offentlige myndigheters arbeid med likeverdige digitale tjenester

Dette kapittelet handler om det andre hovedmålet i oppdraget: *hva slags tiltak og innsatser som kan bidra til å styrke offentlige myndigheters arbeid med likeverdige digitale tjenester, og dermed fremme utvikling av, utførelse av og tilgang til likeverdige digitale tjenester*. Analyser av litteratur og intervjuer har vist to overordnede kategorier av tiltak:

1. Tiltak som kan gjennomføres *før* en tjeneste utvikles, for eksempel overordnede prinsipper for mangfold og inkludering, kompetanseheving om digital diskriminering, designprinsipper og innsiktsarbeid.
2. Tiltak som er gjennomført *etter* en tjeneste er utviklet, som brukertester og andre metoder som analyserer av bruk og virkning av tjenester, for eksempel analyser som kan avdekke digital diskriminering.

Intervjuanalysene identifiserte en rekke forslag til tiltak som kan styrke offentlige myndigheters arbeid med å sikre likeverdighet i tjenestene. I delkapitlene i dette kapitelet presenteres de overordnede tiltakene og eventuelle nyanser av disse i underkapitler. De overordnede tiltakene er:

- Økt bevissthet og kompetanse
- Felles forståelse og arbeidsmetoder
- Lovreguleringer, krav og standarder
- Etablere tillit mellom det offentlige og innbyggere
- Utvikle og tilby digitale tjenester og innhold på nye måter
- Bærekraftig, langsiktig utvikling
- Mot

5.1 Økt bevissthet/oppmerksomhet og kompetanse

Tiltaket «økt bevissthet og kompetanse» er det mest omfattende tiltaket som er identifisert i dette prosjektet. For å bidra til å styrke arbeidet med å sikre likeverdige tjenester med tanke på etnisitet er det behov for økt bevissthet, oppmerksomhet og kompetanse om flere aspekter. De aspektene vi har identifisert, og som blir presentert her i 5.1 er:

- Økt bevissthet/oppmerksomhet i befolkningen generelt om begrepet etnisitet og etnisk diskriminering
- Økt bevissthet/oppmerksomhet om hvordan diskriminering kan skje i digitale tjenester
- Økt bevissthet og kompetanse om – og ikke minst bruk av – inkluderende design
- Økt kompetanse om metoder for inkluderende brukermedvirkning
- Ha god innsikt i brukernes behov og utfordringer: forvaltningsforståelse er en minst like stor utfordring som digital kompetanse

Økt bevissthet/oppmerksomhet i befolkningen generelt om begrepet etnisitet og etnisk diskriminering: «Vi må faktisk åpne døren»

Forslaget om dette tiltaket er basert utelukkende på innspill fra OMOD. Informanten ser tendenser til «we don't see color»-perspektivet (eller «*vi er fargeblinde*») i Norge, og foreslår at for å øke bevisstheten blant majoritetsnormmenn om hvordan etnisitet faktisk er et relevant diskrimineringsgrunnlag, så kan vi sammenligne med utvikling av forståelsen for diskriminering av kvinner og arbeidet for likestilling mellom kjønn, som dette sitatet illustrerer:

Skandinavia er det kanskje best i verden når det gjelder likestilling for kvinner. Men hvordan dette er blitt implementert fra 60- og 70-tallet og frem til nå; vi må bare overføre det til etnisk

likestilling. Ikke noe annet. Vi tror, fordi at vi har fått til likestilling for kvinner, så blir det også det for andre grupper, men nei, det blir ikke det, vi må faktisk åpne døren. (Informant 1, intervju 14)

Og det har vi [også] sett når det gjelder medisin for kvinner. Hjertemedisin for kvinner på 70-tallet, det var en kvinne som satte fokus på det i Norge, at all forskning ble gjort på menns hjerter. Ville det være like effektivt for kvinner? Og dermed må jeg spørre: Hva hvis du er norsk-afrikaner? Vil blodtryksmedisin, i forhold til at de sikkert har forsket på menn, hvite menn, vil den være like god for norsk-afrikanere? Det er et eksempel på at vi trenger kunnskap. I USA kan man gå inn og lese om hvilken medisin som er forsket på og om de har hatt afro-afrikanere i den trial-gruppa og så videre. Gjør vi det i Norge? Nei. (Informant 1, intervju 14)

Jevnlig dialog mellom minoriteter og institusjoner er et tiltak for å øke kompetansen om hvordan offentlig sektor kan styrke likeverdigheten i offentlige tjenester. Fra OMODs erfaring er dette et tidkrevende arbeid.

Så det den ble en veldig vanskelig sak for Helsetilsynet, og dermed så sa OMOD at vi trenger et dialogforum for at folk skal ha interaksjon og kunnskapsutveksling mellom minoriteter, kontaktflater mellom minoriteter og institusjonene. Og vi har fått flere slike dialogfora over tid. Dialogfora er det fremste vi har. (Informant 1, intervju 14)

I tillegg er det avgjørende at arbeidet med å øke mangfoldskompetanse både generelt og i offentlig sektor spesielt, er et systematisk arbeid og ikke basert på ildsjeler:

Nå kommer vi til det strukturelle. Det som er, er at dette er ikke forankret i ledelsen. Det er ikke institusjonelt forankret. Så du har noen ildsjeler som faktisk jobber seg i hjel for å få ting på plass. Men når de blir borte, så har hele mangfoldskompetansen også blitt borte. (Informant 1, intervju 14)

Økt bevissthet/oppmerksomhet om hvordan diskriminering kan skje i digitale tjenester

Videre er et behov for økt bevisstgjøring av **hvordan** digitale tjenester kan oppleves som ikke likeverdige. Dette er et avgjørende premis for å utvikle strategier og konkrete arbeidsmetoder som sikrer likeverdighet i tilgang til og bruk av digitale tjenester:

Men økt bevissthet tenker jeg hjelper, og det å ikke ta for lett på grupper som gjerne blir marginalisert eller tilsidesatt i flere sammenhenger, som gjør at de samlet sett føler seg tilsidesatt, ikke hensyntatt, utelukket. (Informant 1, Intervju 5)

Når en relativt stor andel av informantene sier at de ikke har tenkt på at deres digitale tjenester kan være diskriminerende, eller at etnisitet ikke har betydning for deres tjenester, kan det være et tegn på at dette er et tema det er behov for mer kunnskap om innad i og på tvers av offentlig sektor – så vel som i privat sektor.

Vi kan ikke fastslå basert på våre analyser i hvilken grad etnisitet er hensyntatt i utvikling av typer digitale tjenester, men resultatene tyder på at det er få strategier og konkrete prosedyrer for å sikre etnisk mangfold for eksempel i brukertester. Ettersom forskjellsbehandling på grunnlag av etnisitet er like forbudt som diskriminering på grunn av alle andre diskrimineringsgrunnlag, er det viktig å utforske videre på hvilken måte dette ivaretas i digitale offentlig tjenester. Både forskningslitteratur og intervjuanalysene viser at digitale tjenester av ulike typer (jf. kapittel 1.1) kan oppleves diskriminerende, eller ikke-likeverdige, av brukere.

Økt bevissthet og kompetanse om – og ikke minst bruk av – inkluderende design

Å bruke inkluderende design vil si å implementere en tilnærming til utvikling der man tenker på alle fra start, på at alle brukere skal kunne ikke bare bruke, men også **like** de digitale tjenestene, og ikke at man skal utvikle noe for de fleste og deretter spesialtilpasse løsningene til utvalgte grupper dersom det er

pengen til det. En del informanter beskriver dette som å gå utover kravene til universell utforming, mens andre ser ut til å tolke begrepet universell utforming på en bredere måte enn det de formelle kravene innebærer, som sitatene nedenfor fra ulike intervju indikerer:

På universell utformingsiden av det her, for eksempel, så har det jo kommet en god del oppdateringer og endringer i lovverket de siste årene. Og det er jo helt tydelig at det er flere som bare sånn «oj, dette må vi være på toppen av, dette må vi begynne å jobbe med nå». Så da har de på en måte begynt å se fremover og jobbe, men hovedsakelig, fra et lovperspektiv, hvor brukersentrert-ønsket faktisk var kan variere litt. Og det er en sånn typisk rådgivning vi kommer med, «ja, kjempebra at dere begynner nå, men skal vi kanskje tenke på det sånn så vi sørger for at det ikke bare er i tråd med loven, men vi lager noe som brukerne deres faktisk liker og føler seg ivaretatt på». (Informant 2, intervju 1)

Men så er det jo andre grupper også, som vi ikke har begynt å utforske nok på hvordan de, hva de trenger for å kunne bruke [tjenesten] bedre. Sånn som for eksempel eldre, ikke sant. Ja, der vet vi at noen av de sliter fordi de ikke tør å trykke like mye som yngre, ikke sant. Yngre bare gjør og så er de ferdig. Mens eldre bruker litt mer tid, leser litt mer, trenger å forstå ting før de tør. Så hva kunne vi gjort for å imøtekomme denne gruppen bedre, det er jo en sånn, ikke innenfor UU-kravene, men absolutt noe vi ønsker å strekke oss mot og gjøre. Så det var det jeg mente når jeg sa at vi ønsker å gå forbi kravene. (Informant 3, intervju 11)

Også internt opplever jeg at, altså, det begynner nå å bli bedre, særlig kanskje med det nye EU-web-direktivet som kommer, som har kommet. Men dette å få de som bestemmer hva prosjektene skal prioritere, prosjektlederne og deres likesinnede, da, få de til å forstå hva universell utforming er og hvorfor vi skal gjøre det- der er det jo blitt mye bedre, men du er jo stadig vekk ute og snakker med de ulike gruppene av tjenesteeiere eller prosjektledere. (Informant 1, intervju 5)

Og det skal jo da, i tråd med universell utforming og sånn, skal det være den samme tjenesten skal fungere for alle, vi skal ikke trenge å lage en spesialtjeneste til de som er sårbare. Må lage en tjeneste som fungerer for alle. Selv om det i disse tilfellene føles nærmest umulig i praksis, så må vi det. (Informant 3, intervju 4)

For å øke kompetansenivået pekes det blant annet på at universell utforming og inkluderende design i dag ikke blir tilstrekkelig prioritert i utdanning, det vil si at ett tiltak kan være å jobbe for at studieplaner på både design- og teknologistudier blir utvidet for å dekke dette mer.

Jeg kan jo si kompetanse, egentlig. Jeg snakker jo med veldig mange som kommer blant annet rett fra skolen [teknologistudenter], som blir ansatt hos oss. Jeg spør litt om hva de har lært om universell utforming, og der har det vært veldig lite om det, det er i alle fall beskjedent jeg får. Alt henger jo sammen, og hva vi gjør internt er én ting, og vi sørger for opplæring og kursing og har de tingene på plass, men jeg tror det er et ganske stort behov i undervisningen, da, at det er mer fokus på disse tingene her. Jeg ble litt sånn overrasket over at det er et så lite tema fortsatt. (Informant 2, intervju 5)

Ett aspekt av inkluderende design og inkluderende tjenester er at vi som tilhører norsk majoritet, må klare å fri oss fra alt det vi tar for gitt og aldri reflekterer over som majoritetsnordmenn. Dette gjelder for eksempel vår tillit til det offentlige og forståelse av fenomen og begrep knyttet til norsk offentlighet.

Det neste jeg tenker på er egentlig, hvis man ikke tenker på en måte på klarspråket i det, altså hvis det ikke handler om kompleksitet i språket i seg selv, men den forutinntatthet om forståelse av norsk samfunn, tror jeg er veldig ekskluderende. Det er så lett å ta for gitt den her tilliten til

norske myndigheter, som nordmenn og folk i det norske samfunnet har til norske myndigheter da. Det er så lett å ta det for gitt at det er sånn det er, og sånn er det jo ikke. Vi er i en særstilling som har såpass mye tillit. (Informant 3, intervju 4)

Vi tar forgitt den tilliten vi selv har til myndighetene. Det stiller vi liksom ikke spørsmål ved. (Informant 2, intervju 7)

Dersom utviklere eller utøvere av tjenester tar tillit og forståelse for gitt, kan vi ende opp med å basere utvikling av tjenester, inkludert digitale løsninger, på behov som vi antar at alle har uten å undersøke om dette faktisk stemmer for ulike brukergrupper.

Økt kompetanse om metoder for inkluderende brukermedvirkning

I tillegg til et overordnet ønske om inkluderende design og utvikling er det behov for økt kompetanse om konkrete metoder for brukerinvolvering innenfor en slik tilnærming. Dette kan dreie seg om når i prosessen man involverer brukere, hvordan man konkret sikrer mangfold, hva slags variasjon man ønsker seg i brukerutvalget, hvorfor akkurat denne variasjonen er relevant, hvordan man rekrutterer, og hvordan man når marginaliserte grupper:

Så det å ha kunnskap om hvor man kan og bør henvende seg for å få tak i en variasjon av brukergrupper, det er et kompetansenivå som kanskje ikke har blitt spredd så godt, som ville hjulpet veldig i å faktisk få den variasjonen man trenger. (Informant 2, intervju 1)

Å øke virksomhetens kompetanse om overordnet tilnærming til og konkrete metoder for å sikre relevant variasjon i brukerinvolvering må også gjøres ved hjelp av nettopp brukerinvolvering. Brukerpanel/brukerutvalg med representanter fra ulike nettverk eller organisasjoner, slik som både NAV og andre offentlige virksomheter har, kan bli invitert til å bidra med innspill om behov og barrierer og også delta i reelt innsiktsarbeid og brukertesting. Brukerpanel/brukerutvalg kan også bidra til å sikre en kontinuerlig brukermedvirkning og brukerinnsflytelse på ledelsesnivå i virksomheten.

Ha god innsikt i brukernes behov og utfordringer: forvaltningsforståelse er en minst like stor utfordring som digital kompetanse

I intervjuene kom det frem mye mer innhold om brukertesting enn om innsiktsarbeid, selv om vi er klar over at det foregår mye godt innsiktsarbeid i mange offentlige virksomheter også. Gjennom innsiktsarbeid kan man blant annet få mer kunnskap om hva som er behov og utfordringer knyttet til forvaltningskompetanse eller byråkratisk kompetanse, som av mange informanter anses å være en større utfordring for å skape likeverdige tjenester enn digital kompetanse.

Mer det som går på forvaltningsforståelse, og spesielt det her med den konsekvensen med at vi individualiserer oppgaveløsninga, gjør at den her evnen vår til å finne, forstå og nyttiggjøre informasjonen fra det offentlige, vite hvem vi skal henvende oss til, forstå hva slags rettigheter og plikter vi har, er uendelig mye viktigere enn det var tidligere, da man kunne gå og spørre noen, for å forenkle det veldig, da. (Informant 1, intervju 8)

For det er nok nettopp det, at det er der du kommer inn på at, okei, gitt at forvaltningsforståelse er en forutsetning for et likeverdig tjenestetilbud, så kommer du fort til kort da, i den situasjonen vi er i nå. Det er vel det som kanskje blir oppsummeringa på det. (Informant 2, intervju 8)

Som vist tidligere, blant annet i kapittel 4.1.3, 4.2.1 og 4.2.3, tilbyr en del offentlige virksomheter egen informasjon som kan sees på som en form for kompetansehevingstiltak nettopp for å styrke brukernes forvaltningskompetanse, for eksempel den egne portalen for mennesker som flytter til Norge, videoen som informerer om retten til tolk og spesifikk informasjon til flyktninger fra Ukraina om hva du som flyktning i Norge har krav på.

OMOD bekrefter at mange minoritetspersoner kan ha et behov for å få vite mer om sine rettigheter. Brukere har ansvar for å etterspørre informasjon selv og stille krav om at deres rettigheter blir møtt, men informasjon om system og rettigheter bør også bli gitt uoppfordret fra det offentlige selv.

Pasienter bør få vite at de har krav på tolk, og det må gjøres på en måte som gjør at de forstår det. Du må si fra om at du trenger tolk. Nokså ofte er det ikke alle som vil si fra om at de trenger tolk, fordi de er flau. De kan ikke snakke norsk eller snakker dårlig norsk og synes det er vanskelig å si fra. Så dette er noe som bør kommuniseres veldig tydelig fra første stund. (Informant 1, intervju 14).

Det kan være utfordrende for brukere som har flyttet eller flyktet til Norge å ta fullt ut ansvar for å øke egen kompetanse om hvilke rettigheter og plikter man har. Mange brukere er ikke i stand til å lete eller spørre etter informasjon fordi de ikke en gang vet at informasjonen finnes, fordi de ikke vet hva de egentlig har bruk for å vite, eller de er redde for å spørre.

5.2 Felles forståelse og arbeidsmetoder

Felles metodikk og overordnet tilnærming til utvikling av digitale tjenester for hele virksomheten og på tvers av virksomheter (det vil si for hele offentlig sektor) anses av informantene i dette prosjektet som en suksessfaktor for å utvikle bedre tjenester og for å kunne jobbe mer effektivt. Informantene bruker begrep som felles rammeverk eller at de ønsker seg at en felles tilnærming til inkluderende tjenester gjennomsyrrer alle etater slik at alle jobber likt, og at inkludering og mangfold i utvikling av tjenester ikke blir et stunt.

Flere informanter viser til at de har designprinsipper (aksel.nav.no er ett eksempel) som stadig utvikles og som kan bidra til å sikre likeverdighet, så det er allerede gjort en del arbeid særlig innad i seksjoner eller enheter for å bidra til like arbeidsmetoder.

Ja, og der [i designprinsippene] så skal det stadig vekk komme mer, for vi har en redaksjon og bidragsytere som sender inn artikler fra ulike fagområder. Der har du blant annet også de som har skrevet en del ting om hvordan gjør vi ting med UU. Og så jobber vi med en hel del av andre artikler, som skal opp dit etter hvert da. Som er litt sånn, litt mer på det generiske nivå, sånn «hei, sånn gjennomfører du en god brukertest», på en måte. Så tror det er kanskje det nærmeste vi kommer sånn type beskrivelser av hvordan vi burde jobbe. (Informant 2, intervju 10)

Slike prinsipper for hvordan man jobber på tvers av en seksjon eller en hel organisasjon bør være dynamiske, som sitatet ovenfor også illustrerer, det vil si at de stadig kan videreutvikles. Dette innebærer at allerede eksisterende prinsipper kan bygges ut med for eksempel metoder for å sikre etnisk mangfold i brukerinvolvering.

Å etablere flere felles metoder innad i offentlige virksomheter eller på tvers av offentlig sektor blir av informantene ansett å være nokså utfordrende og avhengig av en del rammebetingelser. Disse rammebetingelsene er: forankring på systemnivå, et overordnet system for finansiering og en overordnet plan for felles kontinuerlig arbeid med strategier, slik at man ikke havner i en situasjon med ulike former for ansvarsfraskrivelse og en statisk plan som blir utdatert. Et felles system for finansiering bør være fundert på at alle involverte aktører ser klare gevinster for sin virksomhet.

At det blir noe litt mer forpliktende samarbeid. Det er alltid en sånn diskusjon om finansiering av sånne «på tvers initiativ», og så har man egentlig ikke vært villig til å finne en modell for å få det til. Og da blir det jo en evig diskusjon om spleiselag, ikke sant, «ja, men nå er det jo sånn at hvis vi gjør noe her hos oss så kommer jo gevinsten et annet sted», sånn typisk i utlendingsforvaltningen, ikke sant. Hvis du gjør noe her, så får du gevinsten et helt annet sted og da funker det ikke. Du må ha en eller annen modell som gjør at det er mulig å investere i den type forbedringer. (Informant 1, intervju 2)

Det finnes god kompetanse, for da har vi god kjennskap til feltet, så det kan godt løses. Og kompetanse kan godt hentes. Men det skulle vært dyrket litt mer på systemnivå, fra oppover til nedover. (Informant 4, intervju 7)

Ja, altså strategi er jo på en måte i kontinuerlig arbeid. Sånn at alle som jobber i [virksomheten] er jo i en liten grad med på å påvirke den strategien, så det står vel ikke uttalt som et mål der, men det er jo hele tiden justeringer på disse, hva ser vi er problemområder, og så agerer man jo på det underveis. Så nå har vi vel ikke løftet dette her helt opp til noen som sier sånn, dette går vi for. Men det er jo noe vi snakker om og ser fra flere hold, og så må vi antageligvis liksom bare si sånn: «Nå er det så stort problem at vi er nødt til å gjøre noe med det», på et eller annet tidspunkt. (Informant 2, intervju 11)

Informantene ser altså et stort behov for flere felles arbeidsmetoder og retningslinjer på tvers av både egen organisasjon og av hele offentlig sektor. Flere informanter viser til at de har retningslinjer utviklet «nedenfra», for eksempel av utviklere eller utøvere selv, men det mangler at slike retningslinjer også kommer ovenfra, fra både offentlige myndigheters ledelse og fra politisk hold.

5.3 Å sikre likeverdighet ved hjelp av lovreguleringer, krav og standarder

Informantene i intervjuene viser til hvordan det stilles krav til utforming av digitale tjenester i ulike lovverk (se spesifisering i 4.2.1), først og fremst kravene til universell utforming – og også likestillings- og diskrimineringsloven generelt, som UU-kravene er en del av – og krav om klarspråk og å tilby informasjon på bokmål, nynorsk og samisk. I tillegg adresseres for eksempel lovfestet rett til likeverdige helsetjenester og tolkeloven som skal sikre at alle som trenger det, skal få tilgang på tolk når de trenger det i kommunikasjon med det offentlige. Lovreguleringer og krav kan bidra til å sikre likeverdighet i digitale tjenester.

Selv om mange av informantene «*brenner for*» (informant 2, intervju 11) å tilpasse digitale løsninger til et mangfold av brukere, så kommer det frem i flere intervju at lovreguleringer, krav og standarder bidrar til å sikre at digitale løsninger faktisk blir likeverdige. Flere virksomheter viser til at de følger standarder for universell utforming ettersom det er lovpålagt. Dette vil ikke dermed si at de *ikke* hadde fulgt disse standardene dersom det ikke var regulert i lov, men kanskje heller at loven kan få flere til å følge standardene og gjøre det lettere å etablere en felles forståelse for denne arbeidsmetoden på tvers av organisasjonen.

Jeg tror mye av de begrepene går under paraplyen universell utforming hos oss. Og det er jo der på en måte lovverket også ligger, og nå er det jo ganske store endringer i hvordan vi skal- hvordan dette her skal være ut mot brukerne med tilgjengelighetserklæring og sånt fra neste år. Så det foregår veldig mye på den fronten. (Informant 2, intervju 5)

Selv om flere lovreguleringer og krav om inkluderende design kan føre til mer likeverdige tjenester, så kommer det klart til uttrykk i intervjuene at offentlige virksomheter også ønsker å tilby langt mer enn det som loven krever i dag, for eksempel når det gjelder informasjon på mange språk:

Videre så må den selvfølgelig støtte, etter hvert da, flere språk, det er ganske viktig, det er en av de tingene vi har sett mye på. Men vi må jo, jeg holdt på å si begynne med de lovpålagte norsk og nynorsk, men det å støtte for eksempel ja, arabisk, polsk kan være aktuelt etter hvert. (Informant 1, intervju 12)

Tolkeloven er også aktuell, uten at det kommer frem i intervjuene hvordan denne har bidratt til å sikre tolk i digitale løsninger; den er adressert i forbindelse med ansikt-til-ansikt-samtaler eller telefonsamtaler. Tolkeloven adresserer ikke spesifikt digitale tjenester, men den utelukker dem heller ikke, og kan dermed forstås å omfatte også digitale tjenester. Tolkeloven burde kunne bidra til å sikre at det skal tilbys teksttjenester eller tilrettelagt innhold også i digitale tjenester.

5.4 Etablere tillit mellom det offentlige og innbyggere

For å sikre at utvikling og utøving av digitale tjenester er basert på inkludering og mangfold – for igjen å oppleves som likeverdige – er utviklere avhengig av mangfold i brukermedvirkningen i alle faser av utvikling, for eksempel i insiktsarbeid og testing. Det er som vist i kapittel 4.3.5 en del brukergrupper eller mennesker som er vanskeligere å nå enn andre, blant annet fordi en del mennesker har lav tillit til offentlige myndigheter. For å nå flere av disse er det sentralt å tilrettelegge for å etablere tillit i relasjonen mellom offentlige digitale tjenester og brukere. Dette kan for eksempel gjøres ved å la informasjonen formidles fra likemenn både med tanke på erfaringer og språk.

Og da hjelper det også, sånn som du sier med tillit også, at det er ei som allerede [har erfaring med tjenesten] og som snakker språket og som forteller om sin opplevelse rundt det og hvorfor hun har valgt det. (Informant 3, intervju 7)

Så det å bygge tillit hele veien tenker jeg er veldig viktig å forklare- jeg tenker forvaltningen trenger å forklare hvorfor vi har ubetinget tillit til offentlig myndighet i Norge, vi trenger å forklare det. (Informant 3, intervju 4)

Metoden med en form for brukerutvalg som mellomledd mellom virksomheten og brukere, som beskrevet i kapittel 4.2.1, ser også ut til å være en fremgangsmåte å anbefale for andre virksomheter.

Å etablere og vedlikeholde tillitsfulle relasjoner mellom det offentlige og brukere er krevende og langvarig arbeid, som kan foregå både på systemnivå og individnivå. På systemnivå kan en allerede skjøre tillit fra generasjoner tilbake få seg en ytterligere knekk av nye hendelser slik som vi for eksempel har sett i forbindelse med menneskerettighetsbruddet som vindturbinene på Fosen i Trøndelag representerer overfor den samiske befolkningen.

OECD har gjort en kartlegging av innbyggers tillit til offentlige myndigheter, og hva som påvirker tilliten i *The Trust Survey* som gjennomført for første gang i 2020–2022. Over 50 000 personer fra 22 land deltok. Rapporten *Building Trust to Reinforce Democracy* viser at tiltak som kan styrke slik tillit kan være at flere innbyggere opplever en likeverdig mulighet til å delta i beslutningsprosesser, til at deres stemme blir hørt og at myndighetene bryr seg om det som er innbyggernes reelle interesser og bekymringer (OECD, 2022). Tilliten til offentlige myndigheter er høyere i Norge og de andre nordiske landene enn gjennomsnittet i studien fra OECD. Men i en separat rapport om Norge, der også data fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin innbyggerundersøkelse er brukt, advarer forfatterne mot å ta denne tilliten for gitt⁶ (OECD & DFØ, 2022) – på samme måte som en del av informantene i dette prosjektet, som vist over i avsnittet om inkluderende design.

5.5 Utvikle og tilby digitale tjenester og innhold på nye måter

Informantene i intervjuene har erfaringer med å – eller ønsker å kunne – endre små eller store deler av en tjeneste for at den skal bli mer brukervennlig og likeverdig. Det er to ulike overordnede tilnærminger til slike endringer: Enten 1) ønsket om å tilpasse tjenesten til flere grupper mennesker, eller 2) ønsket om at tjenesten i større grad skal tilpasses enkeltindividers behov. Det er en hovedvekt av informanter som snakker om den første tilnærmingen, altså at man utvikler for å inkludere stadig flere grupper, for eksempel brukere som har et annet morsmål gjennom å tilby en tjeneste på stadig flere språk, eller at man utvikler for «de fleste» først, slik at så mange som mulig klarer å bruke en digital tjeneste og så ser om man har tid, ressurser og kompetanse til å tilpasse til andre grupper senere.

Informantene peker på flere ulike måter tjenester eller innhold kan tilpasses:

⁶ <https://dfo.no/blogg/vi-kan-ikke-ta-den-norske-tilliten-gitt>

(i) Utvikle tjenester / tilby innhold som er mer individualisert, blant annet ut fra livshendelses-tankegangen

Så det at vi skal prøve å få ting til å oppleves likere sånn at man ikke blir overrasket. Fordi- Ja, altså det er jo livssituasjoner igjen. Alle opplever jo egentlig sin egen situasjon som helt unik, ikke sant. Min situasjon. Det er også det vi må tenke. (Informant 1, intervju 2)

Noen få informanter nevner også muligheten for andre måter å personifisere digitalt tjenester på, men dette er et sjeldnere representert tema:

Men av det å bruke det ut mot brukerne, for å hjelpe brukeren til å få en tjeneste den interagerer direkte med, som tilpasser seg personen ut fra det vi har mulighet for å finne av data om den. Der er vi ikke gode i det hele tatt (informant 1, intervju 4)

(ii) Tilby innhold ved hjelp av andre formidlingsmetoder og annen teknologi, for eksempel muntlig informasjon i lyd eller video som kan bidra til å overkomme en del språklige hinder

Det burde ha vært en videosnutt, noen leser inn- Da er det veldig lett å spre det rundt omkring, WhatsApp, Facebook, sånne typer. Da når du de der de er. (Informant 4, intervju 7)

På en digital måte når du alle. Om du er analfabet kan du fortsatt høre. Det er ikke sånn at du får en brosjyre for å lese eller laste ned. Men om noen kommer med korte videosnutter på 4-5 minutter kan du høre på det. Om du kommer fra Mogadishu, Somalia, Afghanistan eller Irak, så blir man kjent med smarttelefoner og Facebook eller Whatsapp. Det er der kommunikasjonen mellom de ulike landene går. Og de er vant med å se på små videoer fra YouTube eller lignende, det klarer de godt. (Informant 4, intervju 7)

eller for å gjøre terskelen lavere for å ta kontakt:

En annen ting som vi har snakket litt om på [enhet], er en sånn enkel chat-funksjon. Altså at det ikke blir så skummelt å ta kontakt med oss. (Informant 1, intervju 7)

(iii) Tilby innhold på andre kanaler enn de offentlige tjenestenes egne plattformer

Informantene i intervju 7 vurderer at noen av deres egne digitale plattformer er utviklet mer for dem selv enn for brukerne. De foreslår å heller tilby innhold på kanaler som brukerne allerede benytter i hverdagen:

Det er ikke alltid skriftlig er nok heller, for de er ofte analfabeter, de kan ikke lese sitt morsmål heller. Det burde ha vært en videosnutt, noen leser inn- Da er det veldig lett å spre det rundt omkring, WhatsApp, Facebook, sånne type. Da når du de der de er. (Informant 4, intervju 7)

Jeg tenker hvis utviklingen av disse digitale tjenestene. Det må være på det nivået for målgruppen det gjelder. For å nå den målgruppen man ønsker, må man tilpasse annerledes. Ikke sant. Man må se på andre måter enn at man har en app og laster ned, med brukernavn og logge inn med BankID og sånn. (Informant 4, intervju 7)

(iv) Kulturelt tilpassede oversettelser

Behov for ikke bare språklig korrekte oversettelser, men også kulturelt tilpassede oversettelser av innhold i digitale tjenester. Som vist i kapittel 4.3.2 er det gjort mange språklige oversettelser av innhold i digitale tjenester, og språk er et av de mest sentrale aspektene informantene trekker frem i arbeidet med å sikre likeverdige tjenester uavhengig av etnisitet. For å videreutvikle arbeidet med å oversette innhold vil det være viktig å også utforske behovet for å ikke bare oversette språklig korrekt til et annet språk, men også å tilpasse innholdet kulturelt dersom det er relevant for opplevelse og forståelse hos brukere med en annen etnisk bakgrunn enn norsk:



Det er derfor man trenger oversettelse som er mer- holdt på å si- altså litt mer litterær i approachen da kanskje, og ikke bare direkte, at man må oversette- det har vi ikke diskutert så mye før, det bare slår meg i sammenhengen, men at man må oversette ikke nødvendigvis bare ord for ord, meningsinnholdet, holdt jeg på å si, men at må også tolke inn en kulturell kontekst på et eller annet vis, i måten man oversetter, da. (Informant 1, intervju 4)

Det er noen tiltak jeg har vært borti som har samarbeid med private tiltak, som har hatt kulturtolker ansatt. Og det er jo ikke noen dum idé, tenker jeg. Det er jo nok å ha kunnskap om kultur for å være en god kulturtolk, du trenger ikke ha spesifikk kunnskap om hver enkelt, men du er i hvert fall i stand til å innhente kunnskap om det og skjønne betydningen av det. (Informant 2, intervju 7)

(v) Å tilby analoge tjenester av like god kvalitet og status

Et svært sentralt tiltak for å sikre likeverdige tjenester til alle er å tilby analoge tjenester som er av like god kvalitet og som ikke blir oppfattet som annenrangs av verken utøver eller bruker. Analoge tjenester betyr i denne sammenheng ikke-digitale tjenester, for eksempel ansikt-til-ansikt-møter, telefonsamtaler, å kunne møte opp på et offentlig kontor, å fylle ut søknader på papir og sende i posten.

Og så har vi jo den dimensjonen med folk som sliter med å være digitale, som jo [navn anonymisert] kanskje kjenner bedre til da, fra sin stilling. Men det er jo også et aspekt, at alle har jo ikke samme mulighet til å bruke digital flate. Eller ønske, det er jo også en annen ting. Så litt sånn som bankene som nå går tilbake igjen og tilbyr mulighet for å være analoge igjen, så er det vel sånn at vi kan jo ikke ta bort det analoge tilbudet for folk. Men vi kan hjelpe til at mange nok gjør det kanskje selv, sånn at de som trenger den analoge delen får det. Det er vel egentlig det jeg har tenkt rundt det å gjøre det likeverdig. (Informant 3, intervju 11)

så er et av spørsmålene om det er likeverdighet i en digital tjeneste sammenlignet med en analog eller manuell, kan man tenke seg da at digitale tjenester kanskje er noe mindre egnet til en befolkningsgruppe som har et annet språk og en annen kulturell bakgrunn, og må kunne antas å ha noe mindre kunnskap om tjenesten. Der må man kanskje tilrettelegge for fysiske møtepunkt, sånn som du sier. (Informant 2, Intervju 7)

Et forslag om å utvikle nye analoge tjenester eller å ta i bruk tidligere tilgjengelige tjenester som har blitt erstattet av digitale, kan synes paradoksalt i et digitaliseringsperspektiv der målet heller burde være å tilby så gode digitale tjenester at alle brukere klarer å nyttiggjøre seg disse. Men all den tid det er mange brukere som opplever ulike former for ekskludering eller forskjellsbehandling når de må benytte digitale tjenester, så bør man sterkt vurdere å ha to tanker i hodet samtidig: Å jobbe videre med å utvikle stadig mer likeverdige digitale tjenester og samtidig tilby like gode analoge tjenester.

5.6 Bærekraftig, langsiktig utvikling

Det er på tide å tenke enda større, enda mer felles og langsiktig for å sikre gode og likeverdige digitale tjenester. Det har foregått svært mange små og store digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor, og selv om det også foregår en god del utvikling på tvers, for eksempel med livshendelsestiltærning, er det flere informanter som tar til orde for det som kan omtales som bærekraftig utvikling. Bærekraftig innebærer blant annet at de digitale tjenestene må utvikles slik at de kan driftes godt og videreutvikles på lang sikt, slik at man ikke trenger å lage stadig nye tjenester, men heller sørge for at de man har er fremtidsrettet.

Jeg tror det viktigste taktskifte som er akkurat nå på dette her, at vi etablerer for at vi skal ha langvarig utvikling og drift av tjenester i det samme teamet, i stedet for at vi har sånn at videreutviklingen er én ting, drift og forvaltning er en annen ting, og det er gjerne fordelt på forskjellige leverandører på forskjellige kontrakter med forskjellige midler. I stedet for at det er

sånn, så har vi slått det sammen, og det vet vi ikke effekten av helt enda, fordi vi har ikke holdt på med det lenge nok. Men at det vil gjøre at vi lager tjenester som er langt mer forvaltbare og utviklingsvennlige over tid og dermed bedre kan bidra til denne likeverdigheten over tid da sånn at det ikke handler om å lage noe nytt som erstatter gammel moro, men at det handler om å lage noe som kan leve over tid og utvikle seg til å bli noe annet enn der vi startet. (Informant 3, intervju 4)

Vi prøvde å identifisere en enkelt gruppe som har noe til felles. Så vi ser seks av dem, arbeidsinnvandrere, asylsøker, familiejenforening, student, akuttmottak og- den siste husker jeg ikke. Men basert på dette tenkte vi at vi må tenke langsiktig, vi må investere i en langsiktig tjeneste og ikke utvikle en tjeneste som blir lagt ned bare den blir lansert. Det er ikke meningen, det er bortkastet penger. Og den langsiktigheten er at vi bruker disse trendene, disse- Ikke bare økonomiske trender, det var også miljøendring, klimaendring, det var også trender i forhold til samfunn og velferd, egenskaper, kunnskap i forhold til digitaliseringsverktøy, og forventninger. Så vi bruker disse trendene som EUs digitalkommisjon som egen satsning har identifisert slik at vi faktisk vet at vi har et solid trend-underlag. (Informant 1, intervju 6)

Bærekraftige digitale offentlige tjenester har blitt forstått som en digital transformasjon med sterk involvering fra innbyggerne. For å oppnå dette har det blitt pekt på faktorer som politisk vilje, sikker finansiering og innovasjonskultur i offentlig sektor (Edelmann & Virkar, 2023).

5.7 Mot

Den siste kategorien i analysen av hvilke tiltak som kan bidra til å styrke offentlige myndigheters i arbeidet med å skape likeverdige tjenester, er kort og godt **mot**. Gjennom intervjuene har det kommet mer eller mindre tydeligere indikasjoner på det at er utfordrende å jobbe med etnisitet og diskriminering, noe som blant annet kan skyldes at man som etnisk majoritet er redd for å trå feil og oppnå det motsatte av det man ønsket. To av informantene i intervju 7 kommer i fellesskap frem til at denne redselen ikke bør stoppe oss; vi må ha mot til å prøve å utvikle og utøve likeverdige tjenester:

Tenker på dette med rekruttering, vi har jo sett mye på det. Men de som er best i klassen til å prøve å rekruttere mangfold, i deres annonser ute i sosiale medier i Norge, så får du sånne kommentarer som «må du være muslim for å søke?», «må du ha skaut for å søke?». Det er masse, masse, masse hets. Og Colgate hadde jo brukt en med Down Syndrom i sin annonse, og da får de masse sånn «dette er utnyttelse av folk». Så du må trå så varsomt hele veien. Hvor skal du bruke motet ditt? Så må man jo liksom bare prøve noe og se om det funker, og funker det så må man jo bare gjøre det mer da.

Jeg tenker man skal våge litt da. Man skal ikke være redd den hetsen heller, hvis vi tenker at det er riktig. (Informant 3 og 1, intervju 7)

I offentlige virksomheters forsøk på å unngå forskjellbehandling (både i digitale tjenester og andre tjeneste), hender det at forsøk med gode intensjoner ikke fungerer eller blir møtt med stor motstand – ikke minst av majoritetsbefolkning. Inspirert av informantene i intervju 7 bør videre digital utvikling ikke bli stoppet av risiko for motstand eller for å gjøre feil, men heller av å stå for det man mener er riktige valg og utvikle tjenester basert på tillitsfulle relasjoner mellom alle typer innbygger og offentlig myndigheter. For å legge til rette for at stadig flere gjør kloke valg i utviklingen, er styrking av brukermedvirkning en klar anbefaling; gjerne på systemnivå i form av brukerutvalg.

5.8 Vurdering av tiltakene

I kapittel 5 har vi presentert mange ulike tiltak som er utledet av intervjuanalyser og forskningslitteratur, som kan bidra til å sikre at digitale offentlige tjenester blir likeverdige for alle brukere uavhengig av etnisitet. De viktigste tiltakene kan vi oppsummere slik:

Tiltak som kan bidra til å styrke arbeidet med sikre at digitale offentlige tjenester oppleves som likeverdig uavhengig av etnisitet:

- Økt kompetanse om etnisitet som diskrimineringsgrunnlag
- Økt kompetanse om hvordan digitale tjenester oppleves likeverdige og ikke
- Økt bruk av inkluderende design i utvikling av digitale tjenester
- Lovverk som stiller konkrete krav om inkluderende tjenester
- Økt brukerinvolvering på systematisk nivå, for eksempel i form av brukerutvalg
- Tydeligere strategier for å sikre mangfold i brukerinvolvering
- Tilby analoge tjenester av like god kvalitet og status

6 Diskusjon

*«Alle skal ha lik mulighet til å komme inn og delta. Men du skal også føle at du er **like velkommen** til å komme inn, og at du møter en like god tjeneste som alle andre»*

Resultatene av våre analyser adresserer likeverdighet i digitale tjenester hovedsakelig på to måter, som illustrert i sitatet over av en informant i det aller første intervjuet:

- 1) **Likeverdig tilgang** til tjenester, som kan forhindres av å ikke ha BankID, noe som indirekte kan knyttes til etnisitet ettersom det er personer uten norsk fødselsnummer som ikke har BankID, og som dermed ikke en gang kan åpne den digitale døra inn til offentlige tjenester. Likeverdig tilgang forhindres også av innhold på språk som brukere ikke forstår, enten fordi de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, fordi språket er for preget av lovverket virksomheten forvalter, eller fordi brukeren ikke er vant til skriftbasert dialog med offentlige myndigheter.
- 2) **Likeverdig bruk** av tjenestene innebærer som sitatet ovenfor viser, at alle brukere føler seg velkommen i tjenesten, føler seg hjemme der, opplever at «denne tjenesten er for meg» og at alle oppnår målet sitt med å bruke tjenesten, det vil si oppnår et like godt resultat av å bruke tjenesten uavhengig av etnisitet eller andre diskrimineringsgrunnlag. Likeverdig bruk kan forhindres av at tjenester er utviklet uten tilstrekkelig brukerinvolvering slik at de ikke treffer et mangfold av brukeres preferanser og behov.

6.1 Hovedfunn

Her presenteres hovedfunnene våre for hver problemstilling i oppdraget:

Hvordan tematiseres likeverdighet, særlig med tanke på etnisitet, i offentlige tjenesteutøveres strategier for digitalisering?

Begrepet «likeverdige tjenester» har et tydelig innhold for de aller fleste informantene i dette prosjektet – likeverdige tjenester er tjenester som alle kan bruke, og som i dag hovedsakelig sikres ved å følge standarder for universell utforming. I hvilken grad begrepet likeverdige tjenester henger sammen med etnisitet, er derimot noe mer uklart. Det virker som man er mer vant til å forholde seg til hvordan man utvikler tjenester til personer med funksjonsnedsettelse. Det foregår imidlertid mye arbeid for å tilby innhold i klart språk og i oversatte versjoner, noe som er den mest sentrale strategien adressert i dette prosjektet for å sikre likeverdige tjenester for personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet. De fleste informantene assosierte etnisitet hovedsakelig med innvandrere og flyktninger, og ikke med andre aspekter av definisjonen på etnisitet fra *Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion*: hudfarge, nasjonal opprinnelse eller avstamning. I kapittel 5 om tiltak foreslår vi en del andre tiltak enn språklige tiltak for å sikre likeverdige tjenester for alle brukere uavhengig av etnisitet.

Hvilke formelle strategier har offentlige tjenesteutøvere som sikrer likeverdige tjenester, særlig med tanke på etnisitet?

En del lover og standarder bidrar til å sikre likeverdig tilgang til og bruk av tjenester til en viss grad. De mest relevante lovene som er adressert i intervjuene i dette prosjektet, er likestillings- og diskrimineringsloven, som inkluderer krav til universell utforming av IKT og offentlige myndigheters aktivitets- og redegjøringsplikt; språklova; tolkeloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Virksomhetene egne overordnede strategier adresserer i varierende grad hvordan virksomhetene skal sikre likeverdige tjenester, selv om mange informanter opplever at det å utvikle brukervennlige tjenester er forankret på toppnivå i virksomheten. Informantene forteller også om hvordan de utvikler og jobber

etter designprinsipper som de har utviklet internt, gjerne på initiativ fra utviklere eller utøvere selv. Overordnet sett foregår digitalisering av tjenester i offentlig sektor i tråd med digitaliseringsstrategien, basert blant annet på livshendelsesperspektivet, men dette er lite adressert blant informantene i intervjuene. Informantene har mye erfaring med digitale tjenester, særlig på nivå 1, 2 og 3 i inndelingen presentert i kapittel 1.1, men liten eller ingen erfaring med automatiserte tjenester eller samordning av tjenester på tvers av virksomheter. Av informantene som har erfaring med livshendelsestilnærmingen, er det noen som stiller spørsmål ved hvorvidt denne tilnærmingen er passende for en digitaliseringsstrategi ettersom brukere har behov for samordning av tjenester uavhengig av om tjenestene er digitale eller ikke.

Hvilke uformelle strategier har offentlige tjenesteutøvere for å fremme likeverdige tjenester, særlig med tanke på etnisitet?

Standarder og lover (formelle strategier) kan oppleves som enten for lite omfattende eller som for lite fleksible, så informantene forteller om mange andre arbeidsmåter de bruker, som går utover det som er påkrevd. De gjør seg erfaringer i eget arbeid med utvikling eller utøving av tjenester, både digitale og analoge, som de tar med seg videre og deler med andre. Det hender at slike erfaringer blir systematisert i for eksempel designprinsipper som på sikt blir til formelle strategier.

Hvordan operasjonaliseres aktivitets- og redegjøringspliktene i digitalisering av offentlige tjenester?

Skriftlig rapportering av likestillingsarbeid i virksomhetene viser at aktivitets- og redegjøringspliktene hos flere (men ikke alle) fortsatt operasjonaliseres som før styrkingen av pliktene i 2020, det vil si at det rapporteres om tiltak internt i organisasjonen (§26 i loven), ikke om tiltak som er gjort for å sikre likestilling og ikke-diskriminering i utadrettet virksomhet (§24).

Hvilke barrierer opplever offentlige tjenesteutøvere og tjenesteutviklere i arbeid med utvikling og utføring av likeverdige tjenester, særlig med tanke på etnisitet?

Barrierer for å utvikle og utøve likeverdige tjenester er det temaet vi har mest data om fra intervjuene; her har informantene mange erfaringer og synspunkter. De opplevde barrierer av ulike typer. Det finnes barrierer for likeverdighet i selve teknologien, noe vi kan omtale som digital diskriminering. Informantene kjente for eksempel til hvordan automatiserte løsninger basert på ansiktsgjenkjenning kan være diskriminerende for mennesker med mørk hudfarge, selv om de ikke hadde erfaring med slike typer tjenester fra egen virksomhet. De hadde videre opplevd at brukere kunne bli støtt av illustrasjoner eller symboler fordi de ble tolket helt annerledes av mennesker med annen kulturell bakgrunn enn norsk majoritet, og at det kan oppleves som lite velkomment dersom feltet for å skrive navnet sitt i i en digitalt skjema, ikke er stort nok eller tillater andre bokstaver enn latinsk alfabet. Etnisitet kobles av mange informanter til mennesker som har flyttet eller flyktet til Norge. En del av disse menneskene har ikke BankID, noe som er svært ekskluderende ettersom det rett og slett stenger folk ute fra offentlige tjenester.

Språklige barrierer var den aller største kategorien i dette temaet. Når informantene snakket om forskjellsbehandling i digitale tjenester knyttet til etnisitet, så var språk det overordna temaet i alle intervjuene. Det er mange aspekt ved språk som utgjør barrierer for at digitale tjenester blir likeverdige. At de digitale løsningene i så stor grad er basert på skrift, og mindre på muntlig dialog, er en barriere for mange brukere, blant annet brukere som har vokst opp i muntlige kulturer eller som er analfabeter. Språket eller stilen som brukes i digitale tjenester, møter ikke alltid brukernes forventninger; brukerne kan være vant til en annen stil og tone i møtet med offentlige myndigheter og kan oppleve majoritetsstilen som for eksempel fornærmende. En del brukere har lav tillit til offentlige myndigheter generelt, eller de har spesifikke negative oppfatninger av NAV, UDI, Skatteetaten eller barnevernet, og dette kan påvirke forståelsen av innholdet i de digitale tjenestene. I tillegg er det byråkratiske språket eller forvaltningsspråket ofte nevnt som en barriere for å utøve likeverdige tjenester, noe som er uavhengig av om tjenesten er digital eller ikke.

Å ikke forstå norsk godt nok til å nyttiggjøre seg digitale tjenester blir sett på som en stor barriere for å sikre likeverdige tjenester. Det foregår mange initiativ i offentlig sektor for å oversette innhold til flere språk, og mange informanter uttrykker at de er frustrert over at det er en umulig oppgave å oversette til alle språk.

Barrierer knyttet til brukernes behov, preferanse og kompetanse handler om at mange brukere ikke er kjent med de digitale kanalene der de kan interagere med offentlige myndigheter, men foretrekker helt andre kanaler. Utviklere og utøvere av digitale offentlige tjenester opplever at det i praksis er umulig å møte alle brukernes behov og preferanser selv om de alltid ønsker å tilby tjenester som ikke ekskluderer noen.

Informantene har også opplevd barrierer for likeverdige tjenester i egen virksomhet når det gjelder kompetanse, holdninger, kunnskap og bevisstgjøring om mangfold, inkludering, etnisitet og diskriminering generelt og kompetanse om hvordan digitale løsninger spesielt kan være diskriminerende samt hvordan man kan forhindre dette. Dersom det ikke blir vurdert hvorvidt etnisitet eller andre diskrimineringsgrunnlag er relevante for digitale tjenester, kan det potensielt føre til at man utvikler basert på feil forventninger, fordi man ikke er bevisst på for eksempel hvordan nasjonal opprinnelse og kulturell bakgrunn kan påvirke interaksjon, forståelse og opplevelse.

Ressursbegrensninger og prioriteringer av oppgaver og satsninger innad i virksomhetene er også opplevde barrierer for utvikling av likeverdige digitale tjenester. Utviklingen av nye digitale tjenester må skje så raskt og innenfor planlagte rammer, og mange har kjent på at de ikke har hatt tid eller penger til å utvikle tjenesten for et mangfold av brukere, og heller endt opp med å utvikle noe for de fleste eller for gjennomsnittsbrukeren.

Hvilke særskilte strategier har offentlige tjenesteutøvere for å ivareta et likeverdig tilbud for ikke-digitale og svake digitale brukere?

Strategier for å ivareta et likeverdig tilbud til ikke-digitale eller digitalt svake brukere er å tilby ulike former for ekstra informasjon, opplæring eller veiledning; å tilby fysiske møter i stedet for digitale; å formidle en holdning om at fysiske møter ikke er annenrangs sammenlignet med digitale; og å øke kompetansen om hvem de ikke-digitale eller digitalt svake brukerne er. I tillegg kan flere av informantene tenke seg å gjøre enda mer for å sikre likeverdig tilbud til denne brukergruppen, for eksempel å utvikle flere typer veiledning og hjelp, å tilrettelegge for enda flere fysiske møter, å utvikle mer sømløse tjenester og å tilby større fleksibilitet for brukeren når det gjelder i hvilken grad hen ønsker å være digital.

I hvilken grad speiles mangfoldet i samfunnet i brukermedvirkningen, for eksempel i brukerutvalg og brukertesting av offentlige digitale tjenester?

I brukertesting ser det ut til å være to overordnede tilnærminger som går igjen når det gjelder strategisk utvalg: 1) å rekruttere brukere som har reell erfaring med den konkrete tjenesten som skal utvikles, og 2) å rekruttere brukere som representerer de som bruker tjenestene, men som ikke nødvendigvis har brukt den. Begge tilnærmingene kan kombineres med en variasjon eller spredning som sikrer etnisk mangfold, men i intervjuene kommer det ikke frem informasjon om hvorvidt dette gjøres i særlig stor grad. Noen informanter sier eksplisitt at deres virksomhet ikke har en strategi for å sikre etnisk mangfold når de rekrutterer brukere, mens andre sier at det noe tilfeldig kan skje at brukergruppa består av personer med ulik etnisk bakgrunn uten at det var spesifikt planlagt. En av årsakene til at det å sikre etnisk mangfold ikke er høyt oppe på dagsordenen når man skal rekruttere brukere, er sannsynligvis at forskjellsbehandling med tanke på etnisitet i digitale tjenester ikke er noe særlig mange virksomheter eller ansatte har tenkt tilstrekkelig over eller tatt inn i sine handlingsplaner.

Uavhengig av hvilke tilnærminger til brukerinvolvering man velger, opplever mange informanter at det er utfordrende å rekruttere for eksempel personer som ikke har bodd lenge i Norge og som ikke snakker så godt norsk. Det hender også at noen brukere som ikke opprinnelig er fra Norge, har lav tillit til offentlige myndigheter, noe som forsterker utfordringene med brukerinvolvering av akkurat denne typen brukere. At også nasjonale minoriteter kan ha lav tillit til offentlige myndigheter, ble ikke adressert i intervjuene.

Én mer systematisk metode for å klare rekruttere mangfoldig er å etablere nettverk med ansatte eller frivillige i ulike organisasjoner og nettverk som har kontakt med aktuelle brukere. På denne måten kan man legge til rette for at det første møtet og informasjonen om hva brukertesting handler om, kan være preget av større grad av tillit fordi partene har en etablert relasjon fra før og at informasjonen i større grad formidles fra likemenn både med tanke på erfaringer og språk. Slike nettverk kan også være en operasjonalisering av brukermedvirkning på systemnivå ved å driftes kontinuerlig av virksomheten selv (brukerutvalg) og å være representert både i utviklingsprosjekter, evalueringer og på ledernivå i virksomheten.

Hvordan ivaretar NAV-systemet brukererfaringene til kvinner med innvandrerbakgrunn i utviklingen av digitale tjenester?

Innad i NAV foregår det mange brukermøter knyttet til både utvikling av tjenester og utøving av tjenester der ansatte tilegner seg mye innsikt om innvandrerkvinnens brukererfaringer. Det er sannsynlig å anta at på tvers av organisasjonen eksisterer det en stor mengde slik innsikt, men basert på de data vi har analysert, ser det ikke ut til at NAV har egne retningslinjer for å sikre at innvandrerkvinnens stemme blir systematisk involvert i utvikling av nye tjenester. Utvalgsstrategien ser ut til å være å rekruttere brukere som har erfaring med den aktuelle tjenesten som skal testes, og variasjoner knyttet til denne bruken, men ikke å rekruttere brukere fra ulike sosiodemografiske grupper.

6.2 Metodediskusjon

Flere av intervjuene i prosjektet er gjennomført som fokusgrupper der deltakerne er kolleger og kjenner hverandre godt. Gjennom samtalene har informantene reflektert sammen rundt tematikkene likeverdighet, etnisitet, digital diskriminering og mangfold, og sammen kommet frem til ideer og perspektiv de sannsynligvis ikke hadde kommet på i individuelle intervju. Det hendte at informantene sa rett ut at de kom på nye ideer underveis i samtalene, eller at de først uttrykte at vi tok opp tema som de ikke hadde tenkt så mye på, men at de i løpet av samtalen med kolleger likevel oppdaget at de hadde mye relevant å formidle.

Rekruttering av informanter var tidkrevende i dette prosjektet. Alle første forespørsler om interesse eller deltakelse ble sendt på epost med en kort beskrivelse av innholdet i prosjektet. Svært mange forespørsler fikk aldri noen respons. Dette kan så klart ha ulike forklaringer, som at mange ansatte har hektiske arbeidsdager der de må prioritere egne arbeidsoppgaver, men selve tematikken i prosjektet kan også ha vært en årsak til at mange ikke svarer på en forespørsel. Intervjuanalysene viste at en god del ansatte i offentlige etater ikke har tenkt særlig over hvordan man kan sikre at digitale tjenester blir likeverdige eller hvordan digitale tjenester kan oppleves diskriminerende, og da kan det føles irrelevant eller ubehagelig å svare på en forespørsel om å delta i en samtale eller et intervju om nettopp dette.

Informantene ble i mange tilfeller rekruttert via en første kontaktperson, som ofte var en leder, som igjen satte oss i kontakt med kolleger som vedkommende anså hadde interesse av eller erfaring med tematikken. Selv om prosjektets hovedtematikk var etnisitet, var det svært få av de 27 informantene som selv hadde en annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet.

Oppdraget hadde mange problemstillinger, og det hadde vært relevant å inkludere informanter fra flere offentlige virksomheter og enda flere fra hver informanttype vi ønsket representert, det vil si ansatte som

hadde erfaring med *utvikling, utøving* eller *planlegging* av digitale tjenester. I informantgruppen totalt sett er det en overvekt av den første typen. Det er mange stemmer representert i utvalget av informanter og et rikt materiale, men likevel er det sannsynlig at flere informanter ville ha tilført flere nyanser som vi ikke har klart å fange opp innen rammene av oppdraget.

6.3 Diskusjon av funn

Lav bevissthet om etnisitet som diskrimineringsgrunnlag og digital diskriminering – hva kan det skyldes?

Som vist i flere delkapitler i kapittel 4 og 5 ser det ut til at etnisitet som diskrimineringsgrunnlag i digitale tjenester ikke er et tema som er tydelig satt på agendaen i offentlige virksomheter. Det er ingenting som tyder på at informantene ikke har lyst til å utvikle digitalt likeverdige tjenester for personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk majoritet; de har bare ikke tenkt over at dette kan være relevant eller hvordan man går frem for å sikre digital likeverdighet, og heller egentlig ikke på hva begrepet etnisitet betyr eller hvilken rolle det spiller på deres arbeidsplass: «*Det er ikke noe de går og forholder seg til i det daglige*» (informant 2, intervju 8).

Vi kan ikke fastslå hva som er årsakene til at likeverdighet eller digital diskriminering med tanke på etnisitet er et til dels oversett felt, men bare foreslå noen forklaringer. Funnet kan gjenspeile at de fleste ansatte ikke trenger å tenke på etnisitet i det daglige fordi de tilhører majoritetsbefolkningen. I mange offentlige virksomheter jobber det flest hvite norskspråklige personer. Refleksjoner i intervjuene kan også tyde på en viss berøringsangst blant norsk majoritet når det gjelder etnisitet, for eksempel hudfarge, kulturell bakgrunn og tradisjoner. Kan det være slik at en del hvite norskspråklige nordmenn er redde for å snakke eksplisitt om etnisitet fordi vi risikerer å si noe feil og fremstå som rasistiske? Informanten fra OMOD adresserer både denne mulige forklaringen og en annen forklaring på at etnisk diskriminering ikke er på agendaen i norsk offentlig sektor: At majoritetsnordmenn tenker at alle nordmenn er like, og at det ikke eksisterer systematisk forskjellsbehandling i Norge:

Poenget er at vi snakker om- there is a lot of lip service, men de kartlegger ikke. Og hvordan skal vi kartlegge i Norge når vi ikke tør å skrive og kartlegge etter etnisitet, hudfarge, nasjonal bakgrunn? Hvordan skal vi samle informasjon når vi ikke bruker disse parameterne? Fordi vi tror det er likt for alle, så vi trenger ikke det. (Informant 1, intervju 14)

For å gjøre det lettere for norsk majoritet også å adressere etnisitet og digital diskriminering tydeligere kan det være behov for et felles tydelig og ufarlig begrepsapparat for å snakke om likeverdighet, digital diskriminering og etnisitet – noe vi ikke har i dag.

I intervjuene i dette prosjektet skjedde det ofte at samtaletemaene likeverdighet, etnisitet og digital diskriminering raskt gikk over til å handle om digitalt utenforskap, det vil si det å ha problemer med å bruke en digital løsning eller å bli holdt helt utenfor på grunn av for eksempel helseutfordringer, språklige utfordringer eller lav digital kompetanse. At en digital tjeneste oppleves som ikke likeverdig, kan være overlappende med digitalt utenforskap, men handler i tillegg om aspekter som å ikke føle seg velkommen i tjenesten, ikke føle seg anerkjent, ikke oppleve likeverdig deltakelse i samfunnet – noe som kan være helt uavhengig av hvilken digital kompetanse brukeren har. Hvorvidt en digital tjeneste oppleves likeverdig, favner dermed bredere enn digitalt utenforskap. Vi kan blant annet forstå likeverdige tjenester og digital diskriminering innenfor en større ramme, nemlig menneskerettigheter. EU-kommisjonen har laget en erklæring om digitale retningslinjer der utgangspunktet er følgende:

The Commission wants to ensure people are empowered to fully enjoy the opportunities that the digital decade brings. So, it has proposed a set of European digital rights and principles that reflect EU values and promote a sustainable, human-centric vision for the digital transformation (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-principles>).

Skal digitale tjenester tilpasses mange ulike etniske minoriteter?

Å ta inn etnisitet som element i arbeidsprosedyrer ble opplevd som problematisk for noen av informantene i utvalget. Ved å adressere etnisitet oppleves det som at man deler inn innbyggere i grupper (eller sårbare grupper) og at utvikling/utøving av tjenester da må tilpasses til mange forskjellige grupper, noe som i «minste konsekvens» er lite hensiktsmessig (det er tidkrevende, koster mye, og det er i praksis umulig å lage ulike versjoner til alle grupper), og i ytterste konsekvens er diskriminerende i seg selv (dersom en tjeneste som én gruppe innvandrere bruker mye, for eksempel mennesker fra Somalia, er tilgjengelig på deres morsmål, mens andre tjenester ikke er det, så vil det kunne føre til et stigma).

Når spesialtilpasning kan sees på som et problem, utfordrer det hele bakgrunnen for forskningen til Spanhel og kolleger om hvordan kulturell tilpasning av allerede eksisterende tjenester kan gjøres. De adresserer en dimensjon på digitaliseringsfeltet som få forskere har gjort – nemlig de kulturelle forskjellene mellom majoritetsbefolkningen som har utviklet de digitale tjenestene, og etniske minoriteter som flyktninger, innvandrere og urbefolkning – men problematiserer konseptet «tilpasning» i liten grad, det vil si at de ikke setter dette opp mot tilnærmingen «å utvikle for alle fra start». Riktignok ser de på tilpasning av allerede eksisterende tjenester som mer overkommelig ressursmessig sett, noe om i praksis vil være relevant for utvikling og videreutvikling av mange digitale offentlig tjenester, men de drøfter ikke eventuelle ressursbesparelser eller kvalitet på digitale tjenester som er utviklet med et inkluderende perspektiv helt fra start (Spanhel et al., 2021).

Noen av de samme forfatterne har gjort en ny gjennomgang av kulturell tilpasning, denne gang for å undersøke hvorvidt kulturell tilpasning av digitale forebyggende helsetjenester har hatt noen effekt på livsstil (for eksempel å slutte å røyke, være mer fysisk aktiv eller å spise sunnere). Heller ikke i denne gjennomgangen av forskning ble det funnet noen effekt av kulturell tilpasning, og her drøfter forfatterne i tillegg utfordringene med hele tilnærmingen kulturell tilpasning. De fleste intervensjoner innen psykologi og atferdsterapi er rettet mot en homogen gruppe: hvite, utdannede mennesker med middels til høy sosioøkonomisk status. Når digitale tjenester på dette feltet skal kulturelt tilpasses, så er det de allerede eksisterende tjenestene som endres for møte behovene til mennesker som ikke er hvite, som kanskje har lav utdanning og som er tospråklige. Denne prosessen kan sees på som en form for assimilering for målgruppen – ikke minst fordi også selve temaet for intervensjonen er mest representativt for vestlige, hvite, utdannede mennesker. Forfatterne foreslår å innta et mer kultursensitivt perspektiv på eventuelle tilpasninger av digitale tjenester; å anerkjenne at kulturell tilpasning er et langt mer komplekst arbeid enn man tidligere har tenkt fordi mennesker med annen kulturell bakgrunn heller ikke er en homogen gruppe; å undersøke brukernes faktiske behov og å utvikle digitale løsninger basert på målgruppens nivå av tilpasning til majoriteten (akkulturasjon). Forfatterne avslutter sin kritikk av metoden med et overordnet spørsmål: «However, we first need to establish whether to culturally adapt [internet and mobile] health promotion [interventions] at all» (Balci et al., 2022).

Det er altså mange overordnede spørsmål knyttet til det å utvikle eller tilpasse tjenester for etniske minoriteter. I intervjuene i dette prosjektet fant vi at i stedet for å forholde seg til etnisitet som et diskrimineringsgrunnlag og jobbe spesifikt for at etniske minoriteter ikke skal oppleve forskjellsbehandling i tilgang til eller bruk av digitale tjenester, er det en del informanter som heller inntar et «alle er like»-perspektiv, det vil si at alle brukere og ansatte behandles likt. Det er brukernes behov og kompetanse som er av betydning for å utvikle likeverdige og brukervennlige tjenester og for å sikre mangfold blant ansatte – ikke hvem brukerne er.

Det kan imidlertid tyde på at dette perspektivet bare gjelder diskrimineringsgrunnlaget etnisitet – det vil si at det er snakk om et «we don't see color»-perspektiv – og ikke de andre, for eksempel kjønn, alder og funksjonsnivå i arbeidet med likestilling i virksomheten. Hvorvidt digitale tjenester er brukervennlige for mennesker med funksjonsnedsettelse kan til og med testes uten å involvere personer som faktisk har redusert funksjon, i en testlab der alle brukere kan settes i en hypotetisk situasjon med for eksempel dårlig

syn. Krav om universell utforming kan ha bidratt til at det er helt legitimt å tenke at man skal utvikle for eller spesialtilpasset til brukere med funksjonsnedsettelse, mens det ikke er tilsvarende krav til at man skal utvikle for ulike etniske minoriteter.

Fra intervjuene i dette prosjektet kan virke som det foregår en del utvikling av tjenester som på grunn av blant annet ressursbegrensninger blir utviklet for en så stor brukergruppe som mulig («vi må fikse åtti-prosenten først», som nevnt i kapittel 4.1.3), og at man i forlengelsen av dette ser for seg at det er noen mindre brukergrupper igjen som enten faller utenfor eller som må få en annen, tilpasset tjeneste – som det koster tid og penger å lage. Det er færre informanter som snakker om at det overordnede målet er å utvikle og tilby tjenester **for alle** slik at man slipper spesialtilpassing.

Vil flere lovreguleringer kunne føre til økt bevissthet om og dermed økt innsats for å styrke likeverdigheten i digitale tjenester?

I de tilfellene der etnisitet anses som relevant for mulig forskjellsbehandling i tilgang til eller bruk av tjenesten, er det språk informantene i intervjuene i hovedsak trekker frem (og langt sjeldnere de andre aspektene av etnisitet som definert i likestillings- og diskrimineringsloven: nasjonal opprinnelse, avstamning og hudfarge). Bevisstheten om språk i offentlige tjenester, nærmere bestemt brukes utfordringer med å forstå mye av innholdet i digital(e) informasjon, kommunikasjon og selvbetjeningsløsninger er knyttet til initiativ om klart språk som det er jobbet mye med i offentlig sektor i flere år. Nå er kravet om klart språk også en del av språklova (klarspråkparagrafen) (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022)

Både universell utforming (UU) og klart språk er regulert av lovverk. Å sikre universell utforming og klart språk bidrar til å forhindre mange typer forskjellsbehandling i tilgang til og bruk av digitale tjenester. En del informanter, og også internasjonal forskning (Balci et al., 2022; Spanhel et al., 2019, 2021), antyder likevel at universell utforming og klart språk ikke er tilstrekkelig for å sikre at digitale tjenester er likeverdige. Begrepet inkluderende design blir trukket frem som et overordnet perspektiv som dekker mer enn universell utforming og klart språk, og inkluderende design er foreløpig ikke regulert av lovverk. Inkluderende design og universell utforming kan oppfattes som noenlunde det samme, men det er en del både utviklere og designere som argumenterer for at de to ikke er det samme, eller at inkluderende design er mer overordnet, ettersom denne tilnærmingen tar utgangspunkt i inkludering og mangfold, mens UU-kravene først og fremst handler om å lage tjenester som kan brukes av mennesker med ulik fysisk funksjon.

Det kan se ut til at krav og standarder fra lovverket i høy grad bidrar til at digitale tjenester utvikles universelt, og det kan brukes som argument for å regulere enda flere utviklingsprinsipper i lovverk, for eksempel tydeliggjøre hvordan digital diskriminering av etniske minoriteter skal unngås. Samtidig ble det hevdet av noen av informantene i prosjektet at arbeidsmetodene deres også bør være fleksible og ikke for låst innenfor et rammeverk. Ansatte som jobber med utvikling og tjenesteutøving og er tett på brukerne av tjenestene, oppdager og lærer mye underveis i brukermøtene som de tar med seg videre som arbeidsmetoder og -prinsipper. Det skjer mye forbedringsarbeid basert på initiativ fra dem som sitter nærmest brukerne, og dette er av stor verdi for for eksempel å bidra til å sikre likeverdige tjenester med tanke på etnisitet. En annen mulighet er å lovfeste brukermedvirkning på systemnivå, for eksempel brukerutvalg.

Når det gjelder fleksibiliteten i arbeidet og muligheten til å oppdage nye aspekt av tjenesteutvikling, så kan dette i enkelte tilfeller være preget av ildsjeler og enkeltpersoners ekstra engasjement. Dette kan gjøre forbedringsarbeid sårbart dersom det ikke er et etablert system for videreføring og kvalitetssikring. Det er behov for å jobbe innenfor balansen mellom regelverk og fleksibilitet som ivaretar dyktige ansattes mulighet til å utvikle fag og tjenester innenfor tilstrekkelig faste rammer.

7 Referanser

- Ahmed, A., & Hammarstedt, M. (2020). Ethnic discrimination in contacts with public authorities: A correspondence test among Swedish municipalities. *Applied Economics Letters*, 27(17), 1391–1394. <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1683141>
- Ali, P. A., Salway, S., Such, E., Dearden, A., & Willox, M. (2019). Enhancing health literacy through co-design: Development of culturally appropriate materials on genetic risk and customary consanguineous marriage. *Primary Health Care Research & Development*, 20, e2. <https://doi.org/10.1017/S1463423618000038>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2016). *Meld. St. 33 (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.
- Balci, S., Spanhel, K., Sander, L. B., & Baumeister, H. (2022). Culturally adapting internet- and mobile-based health promotion interventions might not be worth the effort: A systematic review and meta-analysis. *Npj Digital Medicine*, 5(1), 34. <https://doi.org/10.1038/s41746-022-00569-x>
- Brown, A., Chouldechova, A., Putnam-Hornstein, E., Tobin, A., & Vaithianathan, R. (2019). Toward Algorithmic Accountability in Public Services: A Qualitative Study of Affected Community Perspectives on Algorithmic Decision-making in Child Welfare Services. *Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 1–12. <https://doi.org/10.1145/3290605.3300271>
- Buda, J., Németh, R., Simonovits, B., & Simonovits, G. (2022). The language of discrimination: Assessing attention discrimination by Hungarian local governments. *Language Resources and Evaluation*. <https://doi.org/10.1007/s10579-022-09612-5>
- Bufdir. (2021). *Aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP)*. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets__og_redegjorelsesplikten_arp/
- Criado, J. I., Valero, J., & Villodre, J. (2020). Algorithmic transparency and bureaucratic discretion: The case of SALER early warning system. *Information Polity*, 25(4), 449–470. <https://doi.org/10.3233/IP-200260>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Djuve, A. B., Sandbæk, M. L., & Lunde, H. (2011). *Likeverdige tjenester? Storbyens tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning [Equal healthcare services? The city's service to an ethnically diverse population. Norwegian]*.
- Edelmann, N., & Virkar, S. (2023). The Impact of Sustainability on Co-Creation of Digital Public Services. *Administrative Sciences*, 13(2), 43. <https://doi.org/10.3390/admsci13020043>
- Ferrer, X., van Nuenen, T., Such, J. M., Coté, M., & Criado, N. (2020). *Bias and Discrimination in AI: A cross-disciplinary perspective*. <https://doi.org/10.48550/ARXIV.2008.07309>
- Gros, C. (2020). *Life events in the design of public services: Creating communities of service in the Finnish national AuroraAI program* [Master's thesis]. Aalto University.
- Hargittai, E. (2001). *Second-Level Digital Divide: Mapping Differences in People's Online Skills*. <https://doi.org/10.48550/ARXIV.CS/0109068>

- Hilbert, M. (2011). Digital gender divide or technologically empowered women in developing countries? A typical case of lies, damned lies, and statistics. *Women's Studies International Forum*, 34(6), 479–489. <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2011.07.001>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2013). *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025. Tilgjengelig fra*. https://www.regjeringen.no/contentassets/db9bf2bf10594ab88a470db40da0d10f/no/pdfs/digitaliseringsstrategi_for_offentlig_sektor_rettet.pdf
- ks.no. *Digihjelpen*. <https://www.ks.no/digihjelpen/>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2019). *Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020-2023*.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2022). *Lov om språk (språklova)*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-05-21-42>
- Ladner, R. E. (2015). Design for user empowerment. *Interactions*, 22(2), 24–29. <https://doi.org/10.1145/2723869>
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427–436. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.03.002>
- Marwaha, J. S., & Kvedar, J. C. (2021). Cultural adaptation: A framework for addressing an often-overlooked dimension of digital health accessibility. *Npj Digital Medicine*, 4(1), 143, s41746-021-00516–2. <https://doi.org/10.1038/s41746-021-00516-2>
- Melby, L., Sand, K., Midtgård, T. M., Toussaint, P., & Karlstrøm, H. (2019). *Digitaliseringens konsekvenser for samhandlingen og kvaliteten på helse-, velferds- og omsorgstjenestene*. Norges Forskningsråd. Norges forskningsråd.
- Midtgård, T. M., Sand, K., Thun, S., Hilland, G. H., & Ose, S. O. (2022). *Digital ekskludering i NAV. Hvem, når, hvorfor?* [SINTEF-rapport]. SINTEF.
- Mitchell, U. A., Chebli, P. G., Ruggiero, L., & Muramatsu, N. (2019). The Digital Divide in Health-Related Technology Use: The Significance of Race/Ethnicity. *The Gerontologist*, 59(1), 6–14. <https://doi.org/10.1093/geront/gny138>
- O'Brien, J., Fossey, E., & Palmer, V. J. (2021). A scoping review of the use of co-design methods with culturally and linguistically diverse communities to improve or adapt mental health services. *Health & Social Care in the Community*, 29(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/hsc.13105>
- OECD. (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-trust-to-reinforce-democracy_b407f99c-en
- OECD & DFØ. (2022). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*.
- Olsen, A. L., Kyhse-Andersen, J. H., & Moynihan, D. (2022). The Unequal Distribution of Opportunity: A National Audit Study of Bureaucratic Discrimination in Primary School Access. *American Journal of Political Science*, 66(3), 587–603. <https://doi.org/10.1111/ajps.12584>

- O'Sullivan, S., & Walker, C. (2018). From the interpersonal to the internet: Social service digitisation and the implications for vulnerable individuals and communities. *Australian Journal of Political Science*, 53(4), 490–507. <https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1519064>
- Redd Barna. (2022). *Har alle ungdom mulighet til å delta digitalt? Barrierer og løsninger*. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/01/RB_HarAlleUngdomLikeDigitaleMuligheter_0922.pdf
- Rugkåsa, M. (2018). Etniske minoriteter og sosialt arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 180–185. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-06>
- Sand, K., Bergschöld, J. M., & Midtgård, T. M. (2020). *Digitale velferdstjenester. En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker [SINTEF-rapport]*. SINTEF.
- Scheerder, A., van Deursen, A., & van Dijk, J. (2017). Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide. *Telematics and Informatics*, 34(8), 1607–1624. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2017.07.007>
- Schneider, D., & Seelmeyer, U. (2019). Challenges in Using Big Data to Develop Decision Support Systems for Social Work in Germany. *Journal of Technology in Human Services*, 37(2–3), 113–128. <https://doi.org/10.1080/15228835.2019.1614513>
- Slette-meås, D. (2018). *Forbrukernes digitale hverdag* (SIFO Forbruksforskningsinstituttet) [Kunnskapsoppsummeringer forbrukerpolitikk].
- Spanhel, K., Balci, S., Feldhahn, F., Bengel, J., Baumeister, H., & Sander, L. B. (2021). Cultural adaptation of internet- and mobile-based interventions for mental disorders: A systematic review. *Npj Digital Medicine*, 4(1), 128. <https://doi.org/10.1038/s41746-021-00498-1>
- Spanhel, K., Schweizer, J. S., Wirsching, D., Lehr, D., Baumeister, H., Bengel, J., & Sander, L. (2019). Cultural adaptation of internet interventions for refugees: Results from a user experience study in Germany. *Internet Interventions*, 18, 100252.
- SSB. (2020). *Bruk av IKT i husholdningene*. <https://www.ssb.no/statbank/table/11000/>
- Tushev, M., Ebrahimi, F., & Mahmoud, A. (2020). Digital Discrimination in Sharing Economy A Requirements Engineering Perspective. *2020 IEEE 28th International Requirements Engineering Conference (RE)*, 204–214. <https://doi.org/10.1109/RE48521.2020.00031>
- van Deursen, A., & Helsper, E. J. (2015). The Third-Level Digital Divide: Who Benefits Most from Being Online? In L. Robinson, S. R. Cotten, J. Schulz, T. M. Hale, & A. Williams (Eds.), *Studies in Media and Communications* (Vol. 10, pp. 29–52). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2050-206020150000010002>
- van Deursen, A., & van Dijk, J. (2011). Internet skills and the digital divide. *New Media & Society*, 13(6), 893–911. <https://doi.org/10.1177/1461444810386774>
- van Deursen, A., & van Dijk, J. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New Media & Society*, 21(2), 354–375. <https://doi.org/10.1177/1461444818797082>
- van Dijk, J., & van Deursen, A. (2014). Defining Internet Skills. In Jan. van Dijk & A. van Deursen, *Digital Skills* (pp. 21–42). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9781137437037_2