

EN BEDRE DIGITAL DIALOG I EN MULTIKULTURELL KOMMUNE?

Grete Netteland, Western Norway University of Applied Sciences (HVL), gretene@hvl.no

SAMMENDRAG

Norske policy-dokument om e-forvaltning tar i stor grad sitt utgangspunkt i Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Eit informasjonssamfunn for alle. Sentralt i meldingen står begrepet digital inklusjon, det vil si at digitalisering ikke skal gå på bekostning av grunnleggende prinsipp om at alle skal delta og bli inkludert. Likevel viser forskning at innvandrerne opplever at de norske kommunale nettsidene er vanskelige å finne, innholdet og språket er vanskelig å forstå, og det å navigere seg fram til ønsket digital tjeneste oppleves ikke bare som tidkrevende, men i noen tilfelle også som nesten umulig. Konsekvensen av dette kan, ifølge internasjonal forskning, bli både et demokratisk underskudd og mangelfull inkludering. Denne type innvandrererfaringer var bakgrunnen for at fire kommuner, alle med et stort antall innvandrere, i 2013 gikk sammen om prosjektet «Bedre kommunal dialog i en multikulturell kommune». Ved selv å forbedre nettsideinformasjonen og hvordan de digitale tjenestene var presentert og utformet, ønsket de å øke kommunenes digitale dialog med denne målgruppen. Artikkelen beskriver dette digitale endringsarbeidet fram til avslutningen av prosjektet i 2016, opp mot teorier om læring, brukerorientert design og institusjonelle entreprenører. Et interessant funn er at det endringsarbeidet som var ment å forbedre den kommunale digitale dialogen med innvandrere, gjennomgående førte til bedre nettsider og digitale tjenester for befolkningen samlet sett.

1 INTRODUKSJON

Felles for alle offentlige virksomheter, uansett om de er statlige, fylkeskommunale eller kommunale, er at de skal tilrettelegge informasjon og tjenester for innbyggerne. I stadig større grad skjer dette gjennom digitale kanaler. Gjennom nettsidene sine gir de innsyn i offentlig forvaltning, presenterer lokale nyheter, åpner for spørsmål og refererer fra det politiske liv. I økende grad legger nettsidene til rette for digitale søkeprosesser og elektroniske konsultasjoner, etter hvert også for elektroniske svar. Ved raskt å kunne skaffe seg tilgang til offentlig informasjon og offentlige tjenester, er håpet at innbyggerne også skal bli mer selvhjulpne. Strategien er politisk villet. Allerede i 2012 ble det nasjonale digitaliseringsprogrammet «På nett med innbyggerne» lansert (FAD, 2012). Målet var en fulldigitalisert forvaltning der digital kommunikasjon skulle være hovedregelen for innbyggernes kommunikasjon med forvaltningen, og der alle egnede tjenester skulle tilbys digitalt. Formålet var lettere tilgang til offentlige tjenester, bedre tjenester, en mer effektiv forvaltning, kostnadsreduksjon og økende transparens. I første omgang var programmet rettet mot statlig sektor.

Et voksende antall innvandrere i kommune-Norge utfordrer imidlertid dagens digitale løsninger. Forskning viser at innvandrerne opplever at de kommunale nettsidene er vanskelige å finne, innholdet er vanskelig å forstå, og det å navigere seg fram til ønsket digital tjeneste oppleves ikke bare som tidkrevende, men i noen tilfelle også som nesten umulig (Netteland & Dralega, 2012). Som vist til i internasjonale studier kan dette føre både til et demokratisk underskudd og til mangelfull inkludering (Helbig & Ramón & Gil-García & Ferro 2009). Delvis skyldes dette manglende tillit til den offentlige digitale informasjonen (Gefen & Warkentin & Pavlou & Rose 2002, Tan & Benbasat & Cenfetelli 2008), mangelfull eller manglende språkkompetanse (Hassan & Shebab & Peppard 2011), manglende kunnskap om hvordan forvaltningsprosessene utføres og avgjørelsene skjer (Reffat 2003), og manglende tilgang til internett, PC og/eller mobil teknologi (Heeks & Bailur 2007). Dette er et tankekors, ikke minst om vi legger til grunn at suksessen til et digitalt informasjonssystem ofte måles med utgangspunkt i hvorvidt den målgruppen systemet er rettet mot, i dette tilfelle innbyggerne, bruker systemet, for eksempel i form av bruksfrekvens, antall pålogginger, tidsbruk, opplevd nytte (DeLone & McLean 2003) og bruksmønster (Rai & Lang & Welker 2002).

Denne manglende eller mangelfulle bruken av de kommunale nettsidene blant innvandrere var nettopp bakgrunnen for at fire kommuner, alle med et stort antall innvandrere, i 2013 gikk sammen om prosjektet

«Bedre kommunal dialog i en multikulturell kommune». Ved å forbedre informasjonen på de kommunale nettsidene og tjenestene som er tilgjengelige herifra, ønsket de å øke kommunenes digitale dialog med denne målgruppen. Målet var at innvandrerne skulle kunne oppleve sidene som en informasjonsressurs som var relevant, nyttig og lett å bruke. Dette ønsket en å realisere ved å la innvandrerne gjennomføre såkalt brukertester av eksisterende nettsider og digitale tjenester. Ved slik å avdekke forbedringsmuligheter, ønsket de å gjøre den offentlige informasjonen enklere og mer brukervennlig, i tråd med signalene fra det statlig forankrede Klarspråkprosjektet. Begge disse «verktøyene» blir nærmere omtalt i pkt 4. Gjennom opplæring og støtte i brukertilpasset design, ønsket de samtidig å gjøre nettstedet mer brukertilpasset og helhetlig. Et viktig premiss var dessuten at kommunene selv skulle sette av tid til å jobbe med dette forbedringsarbeidet. For å legge til rette for dette forbedringsarbeidet, ble det for første fasen av prosjektet valgt en forskningsstrategi med utgangspunkt i interaktiv aksjonsforskning (Postholm 2007), som har som mål å utvikle praktikernes forståelse gjennom forskning rundt aksjoner og læring av disse aksjonene. I denne fasen var forfatteren forsker og prosjektleder. I andre del av prosjektet var forfatteren i tillegg til å være faglig-administrativ støtte, følgeforsker, med andre ord en relevant dialogpartner, evaluator og innspiller (Pålshaugen 1994:7). Det omsøkte prosjektet, som fikk finansiering av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, ble avsluttet i 2016. Artikkelen beskriver dette digitale endringsarbeidet og gir en oversikt over hvilke ambisjoner prosjektdeltagerne hadde, hvilke strategier de valgte, hvilke endringer som ble prioritert, hvilke utfordringer de møtte, hvordan brukerne opplevde gjennomførte endringer og i hvilken grad de kommunale prosjektdeltagerne opplevde å ha lykkes. Avslutningsvis drøftes hvorvidt innvandrerne opplevde at den kommunale digitale dialogen ble forbedret. Det er grunn til å tro at funnene i denne studien ikke bare vil være relevant for ansvarlige for utforming av kommunale og nasjonale digitaliseringsstrategier, men også for innvandrerkommuner, kommunale web-ansvarlige og webutviklere og leverandører som jobber mot kommunesektoren eller offentlig sektor generelt. Tallet på innvandrere øker nemlig parallelt med den økende digitaliseringen. Kanskje like viktig er det at artikkelen kan få kommunene til å se seg selv fra et brukerperspektiv og motivere dem til å gå i gang med lignende prosjekt. Siden en av kommunene etter ett år måtte takke nei til å fortsette prosjektet på grunn av stort internt arbeidspress, er denne artikkelen avgrenset til de tre kommunene som deltok i hele prosjektperioden. Problemstillingen er: *I hvilken grad kan kommunene gjennom opplæring i klart språk, brukertesting og brukerorientert design samt bistand fra forskere og fageksperter, selv endre sine kommunale nettsider slik at innvandrerne opplever de som lettere å forstå?*

Artikkelen gir innledningsvis et oversyn over e-forvaltning nasjonalt og internasjonalt og hvordan disse problematiserer inklusjon (punkt 2). Punkt 3 gir en oversikt over relevante teorier for digitalt endringsarbeid i organisasjoner før punkt 4 presenterer forskningsdesign og metodisk tilnærming. Prosjektet presenteres i punkt 5 før funnene oppsummeres i punkt 6. I punkt 7 drøftes så funnene opp mot relevant forskning og teori før jeg til slutt i samme punkt konkluderer om hvordan denne type digitalt forbedringsarbeid kan forbedres.

2 E-FORVALTNING

2.1 E-forvaltning i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv?

For de fleste innebærer elektronisk forvaltning at vi kan kommunisere med forvaltningen ved bruk av nettsider, e-post og SMS. Setningen er hentet fra boken «Elektronisk forvaltning på norsk» fra 2008 (Jansen og Scharturm 2008), og fortsatt er dette kanskje noe av det flertallet av landets innbyggere forbinder med det vi på kommunalt nivå omtaler som elektronisk forvaltning, e-forvaltning eller digital forvaltning eller på engelsk, eGovernment, Digital government og e-Governance. Etter hvert har imidlertid de norske kommunale nettsidene blitt supplert med tilbud om chat med det kommunale servicekontoret, muligheter for å laste ned kommunale søknadsskjema i pdf-format og sikker innlogging. Andre igjen åpner for automatisk byggesaksbehandling og mulighet for selv å bestille time hos fastlege. Så langt er det altså -forvaltningstjenester som sorterer under det Warf (2013) omtaler som government-to-citizen (G2C) som dominerer. Enkelte kommuner og fylkeskommuner har imidlertid kommet i gang med såkalte SvarUT-tjenester som gjør det mulig å formidle digital post fra kommunale saksarkiv og fagsystem ikke bare til innbyggere, men også til næringsliv og offentlige og private organ, det vil si det Warf refererer til som government-to-business (G2B) og government-to-government (G2G) (Warf ibid). I 2015 fikk så alle landets innbyggere tilbud om sikker digital postkasse som åpner for at stat, kommune og fylkeskommune kan sende brev digitalt til alle landets innbyggere. Målet er et digitalt førstevalg det vil si at forvaltningen

er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne.

I stor grad er grunnlaget for norske e-forvaltningspolitikk hentet frå St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Eit informasjonssamfunn for alle* (FAD 2006). Sentralt i denne står digital inklusjon, et tema som blir nærmere omtalt i pkt 1.2. Fire år etter stortingsmeldingen fikk Norge som nevnt sitt første nasjonale digitaliseringsprogram *På nett med innbyggerne* (FAD 2012). Ambisjonene var mange, bedre tjenester til innbyggere og næringsliv, mer effektiv bruk av offentlige ressurser, økt kvalitet på offentlige tjenester og/eller frigjøring av ressurser til andre formål. Programmet løfter fram ni prinsipp som skulle danne grunnlaget for strategiske valg for framtidens digitale forvaltning (FAD 2012:4), blant annet at digital kommunikasjon skulle være hovedregelen for kontakt med forvaltningen, at forvaltningen skal tilby helhetlige og brukervennlige digitale tjenester, at innbyggere skal få hjelp til å finne fram til og bruke digitale tjenester, og at digitaliseringstiltak som har betydning for flere tjenester, skal samordnes. Selv om programmet understreker at regjeringen vil bidra til gode rammevilkår for kommunenes eget digitaliseringsarbeid og legge vekt på at det i offentlig sektor skal utvikles gode fellesløsninger som både staten, fylkeskommuner og kommuner kan ha nytte av, er det de statlige tjenestene som sto i fokus i digitaliseringsprogrammet. Senere har en fått både nasjonale og kommunale strategier, *Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (KoM 2015) og Kommunenes Sentralforbund (KS) sine digitaliseringsstrategier for kommuner og fylkeskommuner, først for perioden 2013 – 2016 (KS 2013) og senere for 2017-2020 (KS 2017).

Men trass i ambisiøse digitaliseringsstrategier, viser Innbyggerundersøkelsen 2017 (Difi 2017) at innbyggernes vurderinger av det å bruke kommunens internettbaserte tjenester og å finne nyttig informasjon på kommunens nettsider, har sunket siden 2015. Svarene er på nivå med innbyggervurderingene fra 2010 – begge deler er bare «delvis lett». Parallelt med dette har Norge gått fra en 8. plass i 2014 til en 18. plass i 2016 på FN sin rangering av verdens såkalte Top eGovernment Performers (Un 2016). Mens UK og Australia inntar første og andre plass, ligger Finland, Sverige og Danmark på henholdsvis 5., 6. og 9. plass. Ifølge FN er en viktig grunn til UKs topp-plassering det store trykket landet har hatt på å gjøre «government services *accessible to the widest possible audience, using new web technologies*» som å gi tilgang til åpne datasett, større integrasjon av offentlige tjenester og flere tjenester som støtter folks behov. Også EU holder digitaliseringsfanen høyt. Målet er en modernisering av offentlig forvaltning på tvers av landegrensene og slik bidra til å virkeliggjøre det digitale indre marked, som for eksempel utvikling av e-helsetjenester på tvers av landegrensene.

2.2 E-forvaltning og inkludering

I UK og USA var de begge tidlig ute med å satse på e-Government, dvs gi tilgang til offentlig informasjon og tjenester via internet. Allerede i et white paper fra 1999, var e-Government et nøkkelelement i modernisering av offentlig sektor i UK. Tre år etter, signerte så USA's president en lov om e-government Act.1 (Pilling 2010). Felles for begge disse initiativene var at personaliserte offentlige tjenester skulle tilrettelegges for innbyggerne med utgangspunkt i det som var hensiktsmessig for aktuelle brukergrupper og deres behov – og altså *ikke* med utgangspunkt i det som var hensiktsmessig for tilbyderne. For UK sin del førte dette til at landet i 2004 startet et arbeid mot et mer digitalt inkluderende samfunn, det samme begrepet som er sentralt også i stortingsmeldingen *Eit informasjonssamfunn for alle*:

At vår felles utvikling skal vere inkluderande og omfatte alle, er meir enn ei hjertesak for denne regjeringa. Det er tvingande nødvendig ... Nettopp derfor er det om å gjere å leggje til rette for dei som av forskjellige grunnar står utanfor informasjonssamfunnet, anten det er sjølvvald eller ikkje. Tilgang til og bruk av IKT, i eit samfunn i rask forandring, er eit verkemiddel for å oppretthalde grunnleggjande prinsipp som deltaking og inkludering. (FAD, 2006: 9ff)

Hovedfokus er likevel i denne omgang primært på handikappede, blinde og svaksynte og eldre, dvs ikke på innvandrere. Begrepet videreføres i det nasjonale digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne* (FAD, 2012) og i en litt annen ordlyd i stortingsmeldingen *Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (KoM, 2015) så vel som i KS sine

digitaliseringsstrategier for kommuner og fylkeskommuner. Alle understreker at brukeren skal være i sentrum og hans eller hennes behov skal legges til grunn.

3 TEORETISK PERSPEKTIV- ENDRINGSARBEID I E-FORVALTNING

E-forvaltning er et fagfelt preget av teorier hentet fra mange ulike disipliner (Molnar & Janssen & Weerakkody 2015). For å studere det digitale forbedringsarbeidet som blir referert til i denne artikkelen, vil jeg dra veksler på Nardi & O'Day (1999) sin evolusjonære tilnærming til informasjonssystem. Teorien er et eksempel på en holistisk tilnærming og inngår i grunnlaget for Bekkers and Meijers (2015) metateori for e-forvaltning. Gjennom sin teori forstår Nardi & O'Day endringer som skjer i offentlig e-forvaltning fra et økologisk perspektiv og de offentlige organisasjonene som levende organismer, såkalte «informasjonsøkologier». Sistnevnte er karakterisert med fem aspekt: For det første er de komplekse *system* kjennetegnet ved sterke relasjoner og avhengigheter mellom de mange enkeltdelene i systemet. Videre karakteriseres økologiene av *diversitet*, ved at de består av mange ulike personer og ulike verktøy. Økologiene er hele tiden i utvikling - når teknologiene utvikler seg, må også folkene i organisasjonen være forberedt på å delta i utviklingen (*co-evolusjon*). Dessuten er økologiene kjennetegnet av *kompetente nøkkelpersoner* som bidrar til effektiv teknologibruk - innenfor en setting (nettverk eller relasjon) som *fornemmes som lokal* (Nardi & O'Day, 1999: p49-58). Et sentralt aspekt er at en økologi, som blir definert som «a system of people, practices, and technologies in a particular local environment» (ibid, p 49), setter søkelyset på de *menneskelige aktivitetene* som støttes av teknologi, og *ikke* teknologien i seg selv. Gjennom denne samfunnsvitenskapelige tilnærmingen håpet Nardi & O'Day å bidra til å endre hvordan folk ser på teknologi i settinger der de selv inngår, for eksempel i offentlige organisasjoner. Dette er og min ambisjon, at den kan være et fruktbart rammeverk for den del av prosjektet som skal analysere de ansattes aktiviteter.

Et annet viktig element i studien er hvordan brukerens møte med en digital forvaltning påvirker brukeren og dennes mulighet for samhandling med kommunen. For å belyse denne interaksjonen mellom brukerne og teknologien (dvs nettsidene, digitale skjema og digitale tjenester), velger jeg å ta utgangspunkt i Human-Computer-Interaction (HCI). Fagfeltet inkluderte etter hvert også interaksjonsdesign, som av Interaction Design Foundation defineres som «the design of interactive products and services [and] particularly concerns the way people interact with products and services» (IDF 2017). Samlet har disse fagfeltene gitt grunnlaget for fagområdet «user experience» (brukeropplevelser), som dreier seg om hvordan vi som individ opplever det å bruke et teknologisk produkt, system eller tjeneste. I denne studien, hvor innvandrernes subjektive opplevelse av e-Forvaltningen står sentralt, vil jeg først og fremst trekke fram begrepene «usability» (brukskvalitet) og «accessibility» (tilgjengelighet). Det første av disse defineres ifølge ISO 9241-11 som “the extent to which a product can be used by specified users to achieve specified goals with effectiveness, efficiency and satisfaction in a specified context of use.” (ISO 2017) Ifølge Normann (1988) skal et brukbart grensesnitt gjøre det lett for brukeren: 1) å bli kjent med og kompetent til å bruke brukergrensesnittet ved sin første kontakt med nettsiden; 2) å oppnå målet sitt gjennom bruken av nettsiden; og, 3) å kunne minnes brukergrensesnittet og hvordan han/hun skal bruke det ved påfølgende besøk. Mye av de samme målene har og brukersentrert design, der målet nettopp er å lage produkt som er anvendbare og forståelige (ibid, 1988). Derfor er det i denne type designprosesser som har en filosofi basert på brukernes behov og interesser, avgjørende at brukeren blir involvert, i testinger, underveis i utviklingen av produktet, så vel som ved ferdigstilling (Roger & Sharp & Preece, 2011). Dette skal sikre at brukerbehovene blir ivaretatt både i planleggingsfasen og i utvikling av det aktuelle artefaktet.

Det andre sentrale begrepet, *accessibility*, retter derimot oppmerksomheten mot i hvilken grad ulike brukere opplever å ha tilgang til ulike tjenester, for eksempel hvordan ulike kommunale nettsider eller digitale tjenester er tilgjengelige eller gir innvandrerne muligheten for tilgang, og således også hvordan disse har mulighet til å dra nytte av et IKT-system eller en enhet. Etter hvert har Norge dessuten introdusert begrepene «universell design» og «universell aksess» og utviklet regler og lover for å sikre at dette blir oppnådd. Så langt har begrepene bidratt til å synliggjøre en brukergruppe som består av personer med ulike handicap og de ulempene denne brukergruppen opplever i sitt møte med teknologi som såkalte «normale» brukere ikke møter. Begrepet har ulike betydninger i ulike kontekster (Persson et al. 2014). Selv har Persson et al. valgt å operere med en vid definisjon som legger til grunn at både produkt, system, tjenester, miljø og innretninger skal kunne brukes av en befolkning med et stort spenn av karakteristika og ferdigheter - psykiske, kognitive, finansielle, sosiale og kulturelle, eller som det blir uttrykt - «to achieve a specified goal

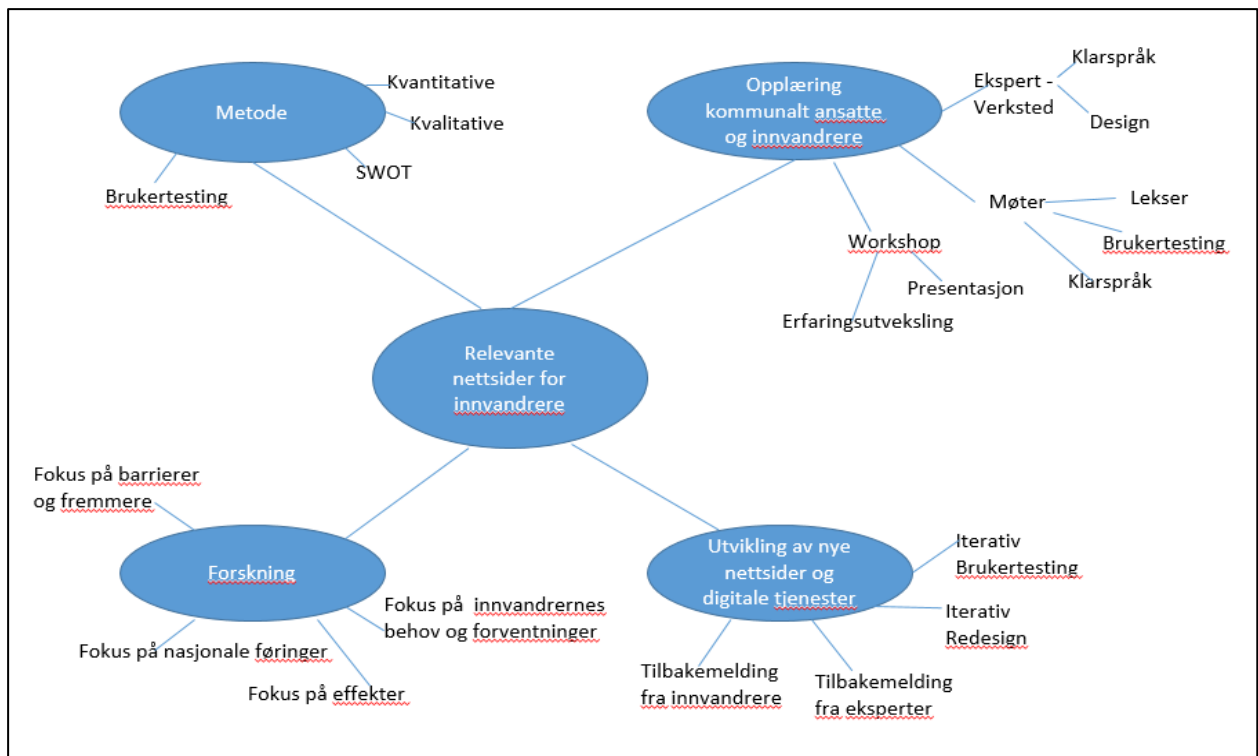
in a specified context» (Persson et al. 2014:524). Perssons formulering ligger tett opp det Siang (2017, sitert av Nordbø 2017) formulerer som målet også med interaksjonsdesign, nemlig å lage produkter som bidrar til at brukeren kan oppnå målene sine på en best mulig måte», som for eksempel at en kan klare å søke om barnehageplass via en kommunal nettside om det er det en ønsker. Leahy and Dolan (2009) viser til følgende tre barrierer som de viktigste til at folk blir ekskludert i sin bruk av teknologi: 1) personen må vite hvordan teknologien skal brukes, 2) teknologien må være tilgjengelig, og, 3) teknologien må være brukbar.

4 METODE OG FORSKNINGSDESIGN

Et mål ved det omtalte prosjektet var som nevnt å hjelpe kommunene med å legge til rette bedre nettsider og digitale tjenester. Gjennom mer relevant og forståelig kommunal digital informasjon rettet mot innvandrerne skulle disse få økt innsyn i og tilgang til lokalsamfunn, bli mer synlige i lokalmiljøet og på sikt involvere seg mer i lokaldemokrati og nærmiljø. Samtidig ønsket en å sette kommunene i stand til selv å jobbe med denne type digitalt forbedringsarbeid. Sammen med innvandrerne skulle kommunene bidra som «medforskere» og slik medvirke til kunnskapsbygging. For å undersøke i hvilken grad kommunene gjennom opplæring i klart språk, brukertesting og brukerorientert design samt bistand fra forskere og fageksperter, selv endre sine kommunale nettsider slik at innvandrerne opplever de som lettere å forstå, ble det gjennomførte en innebygd kasusstudie (2014). Denne løsningen ble valgt for å få innsikt i situasjonen både i kommunene enkeltvis og samlet. De tre kommunene hadde fra 6-12.000 innbyggere. Hver kommune ble bedt om å oppnevne en arbeidsgruppe med relevante personer, en kommunalsjef (eller den som denne delegerte), 1-2 ansvarlige for nettsideutforming, flyktningkonsulent, rektor/representant for norskopplæringen og 2 innvandrere.

Datainnsamlingen er basert på 1) 6 gruppeintervju med en blanding av 14 kommunale medarbeidere og 9 innvandrere, 2) 9 individuelle intervju av lederne av de lokale arbeidsgruppene, 3) 5 intervju av innvandrere, 4) 5 spørreundersøkelser om utforming og bruk av nettsider, 5) dokument-studier av nasjonale og kommunale informasjons-strategier, nettsider/digitale søknadsskjema, offentlig statistikk, rapporter fra lokale arbeidsgrupper, 6) fortløpende brukertester av innvandrere (oftest på norskopplæringen) mht. kommunale nettsider/digitale skjema, 7) tilbakemelding fra eksterne eksperter med spisskompetanse på klarspråk og brukertilpasset digital design, 8) innspill, referat og tilbakemeldinger fra møter mellom forsker(e) og arbeidsgrupper, 9) 1 workshop med arbeidsgruppene og 1 mellom med lokale arbeidsgrupper og referansegruppen og 10) 2 workshoper med eksterne (om klarspråk og om brukertilpasset digital design). Punkt 3, 4 og 6 ble gjennomført av lederne av lokale arbeidsgrupper, punkt 10 av eksterne eksperter. Resterende punkt hadde forskerne ansvaret for.

Ved å ta i bruk lederne for de lokale arbeidsgruppene til å gjennomføre intervju, brukertester (inkludert observasjon) og spørreundersøkelser, og samtidig invitere innvandrerne til å gjennomføre brukertester, ønsket en å involvere begge grupper i den eksplorative studien. Siden kommunene skulle være medforskere samtidig som de selv skulle lære å forbedre nettsider og digitale tjenester, fikk arbeidsgruppene i fase 1 opplæring i klarspråk (Kvarenes et al. 2011) og brukertesting (Toftøy-Andersen & Wold 2011). Mens Klarspråk har som mål å oppnå et korrekt, klart og mottakertilpasset språk, skal brukertesting sikre brukerinvolvering og evaluering av brukervennlighet, brukbarhet og brukskvalitet av nettsider/skjema. Målet er å sikre at utformingen av nettsider og digitale søknadsskjema/tjenester møter brukernes behov. I fase 2 hentet prosjektet inn fageksperter på Klarspråk og brukerorientert design til å gjennomføre hver sin 1-dags-workshop. Ekspertene bidro i etterkant av workshoppene med konkrete forbedringer av innsendte nettsidetekster og kommentarer til disse. Utover dette tok kommunene selv i bruk teknikker som de fant tjenlige, som observasjon, spørreundersøkelser og SWOT-analyser. Det var også kommunene som selv valgte representanter til lokale arbeidsgrupper, men der sammensetningen var spesifisert av forskerne. Kommunene var også selv ansvarlig for å velge ut innvandrere til brukertesting og til intervju; de fleste av innvandrerne var imidlertid knyttet til norskopplæringen eller innvandrersentere eller hadde kontakt med kommunens servicekontor. Et oversyn over forskingsdesignet går fram av figur 2. Forsker hadde gjennom begge faser ansvar for å lage utkast til møteoppsummeringer. Disse ble sendt ut til de lokale kommunale prosjektmedarbeiderne for kommentar, deretter revidert. Studien, som baserer seg på kvalitative metoder, er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Innsamlingen av data skjedde fortløpende i perioden 2013 – 2015.

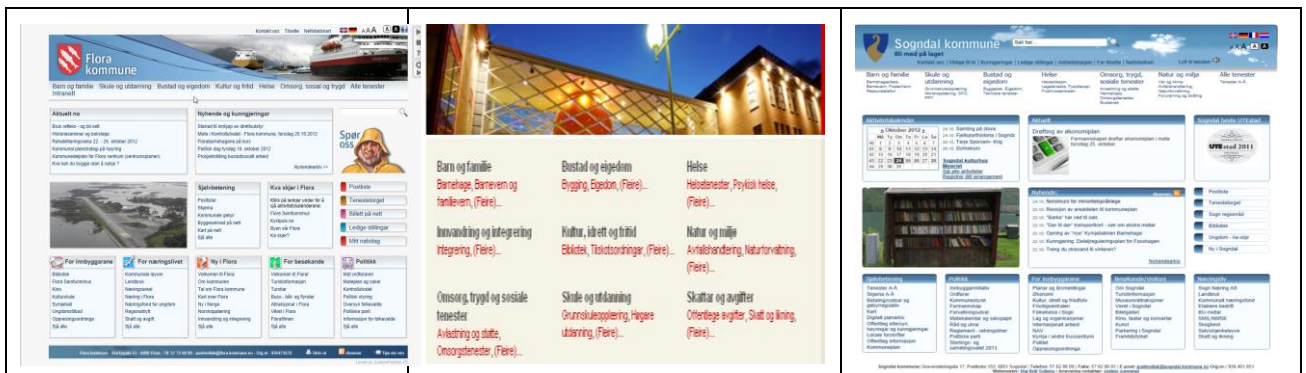


Figur 1 Forskningsdesign

5 OM PROSJEKTET

Prosjektet ble forankret i Kommunenes Sentralforbund (KS) sin rådmannsgruppe og en referansegruppe bestående av IMDI, DIFI og KS. I alle tre kommunene ble det opprettet lokale arbeidsgrupper. Disse var satt sammen av representanter for ledelsen (kommunalsjef eller lignende), representanter for tjenestetorget eller den enheten som var ansvarlige for utforming av nettsidene, representanter for norskopplæringen (helst rektor), for flykntingetjenesten (helst leder av denne) og minst to innvandrere- gjerne fra norskopplæringen. Siden avstanden mellom de tre kommunene var stor, og kommunene var presset på tid, ble en av kommunene valgt som pilot.

Forbedringen av nettsidene skjedde i to faser. Den første fasen var forankret i interaktiv aksjonsforskning (Postholm, 2007), den neste var basert på følgeforskning (Pålshaugen, 1994) der de kommunale prosjekt-deltagerne selv styrte framdrift, men konsulterte forskeren for respons og tips. Her fungerte forskeren først og fremst som dialogpartner. Ideen var at forskerne i første fase skulle introdusere brukerne for teknikkene Klarspråk og brukertest, slik at disse selv skulle kunne nyttiggjøre seg disse virkemidlene i sin forbedring av nettsidene. I neste fase skulle en så innhente eksperthjelp på klarspråk og brukersentrert design som kunne bistå dem videre – i denne fasen ville de kunne være en «kompetent» dialogpart i samtale med ekspert (Frøshaug, 2012). Nettsidene som dannet utgangspunktet for forbedring går fram av figur 2:



Figur 2 Kommunenes nettsider ved oppstart (Flora, Fårde og Sogndal)

5.1 Fase 1 – Utvikling av nettsidene basert på prosjektintern kompetanse

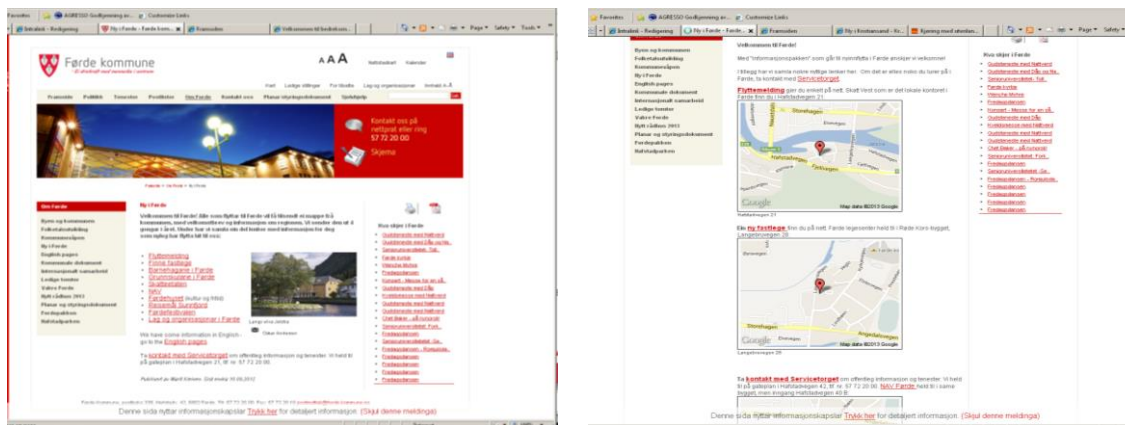
Den første fasen gikk over ett år. I første omgang jobbet forskeren i tett kontakt med pilotkommunen for å bli kjent med kommunen, identifisere problem knyttet til innvandrernes bruk av nettsidene, drøfte aktuell språkgruppe, hvilket språknivå en ville ta utgangspunkt i og hvilke nettsider en ønsket å forbedre. Forskeren ga også opplæring i Klarspråk og Brukertesting. Som siste post i et møte definerte kommunen og forsker i fellesskap mål og oppgaver for hva som skulle ferdigstilles til neste møte, for eksempel å brukerteste nettsiden «Ny i xx kommune». Kommunenes utprøving og erfaringer med verktøyene som de hadde fått opplæring i, ble tett fulgt opp med jevnlig diskusjoner, problemdrøfting og – løsning, behov for korrigeringer, spørsmål og formidling av erfaringer.

Etter to måneder ble det organisert en felles workshop for alle kommunene. Her gikk forskeren på nytt gjennom Klarspråk og brukertesting og hensikten med disse virkemidlene, samtidig som pilotkommunen presenterte sine erfaringene med disse verktøyene, viste konkrete eksempler på forbedringer de hadde gjennomført, fortalte hvordan de hadde organisert prosessen internt, hvilke valg de hadde gjort med hensyn valg av innvandrergroupe og språknivå og hvorvidt en burde bruke bokmål eller nynorsk. Opplevde problem og valg av løsninger ble drøftet i plenum. Gruppene konkluderte med at «ein kort, konsis og tydeleg bodskap var viktig, men også bruk av nynorsk framfor bokmål». Heller ikke ville arbeidsgruppene formidle informasjon på annen måte enn norsk – dette var et språk innvandrerne måtte lære seg. Ifølge innvandrerne i arbeidsgruppene ville det ikke være noe enklere med bruk av engelsk. Forbedringsarbeidet tok derfor utgangspunkt i norsknivå A2, et nivå der deltakeren kan forstå svært enkelt dagligspråk, kan uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid, og, kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalesituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er støttende. I forlengingen av workshoppen startet så forskeren å jobbe direkte mot de to siste kommunene, basert på samme metodikk som ble utviklet med piloten og med separate møter med hver kommune. I resten av fase 1 gjennomførte en hyppige, felles telefonmøter. Her rapporterte alle fra arbeidsoppgavene de hadde fått, nettopp for å sikre framdrift. Ved avslutningen av fase 1, inviterte prosjektet DIFI, IMDI og KS til workshop, der kommunene presenterte aktivitet, prosess og resultatet av forbedringen, hva de hadde fokusert på, endringene de hadde gjennomført og hvorfor, og hvordan de hadde jobbet internt og på tvers av kommunene.

Endringsarbeidet

Underveis i denne fasen ble det foretatt gjentatte brukertester. Disse ble gjennomført av prosjektdeltagerne. Brukerne var ulike innvandrere i introduksjonsordningen, og testene fokuserte på de kommunale nettsidene med hensyn til innhold, tilgang, relevans og språk. I denne omgang var oppmerksomheter primært rettet mot nettsidene. Brukertestene ga blant annet følgende tilbakemeldinger, mer bruk av ikon eller bilder, bedre søkefunksjon, mer lokal informasjon og mer bruk av kart.

Det var disse tilbakemeldingene som dannet grunnlag for forbedringer – basert på flere iterasjoner med brukertesting og nettsiderevisjoner. Kommunene prioriterte noe ulikt, men felles for alle var et ønske om å forbedre sidene «Ny i xx kommune». Menyene på disse sidene ble endret fra å være målgruppeorienterte til temaorienterte, med færrest mulige undernivå. Nettsider som var lenket til denne med temaene barnehage, jobb, skole, doktor, bolig og fritidsaktiviteter, ble prioritert siden innvandrerne opplevde disse som mest relevante. Disse sidene ble derfor forenklet. Omfanget av tekst ble redusert, en gikk fra passiv til aktiv ordbruk, setningene ble forkortet, språket ble mindre byråkratisk og kontaktinformasjon ble gjort kort, tydelig og målrettet. Figur 3 viser nettsiden Ny i Førde ved oppstart og ved ferdigstilling etter fase 1.



Figur 3 Nettsiden «Ny i Førde» - ved oppstart av prosjektet og ved slutten av fase 1

5.2 Fase 2 – Utvikling av nettsidene basert på eksperthjelp

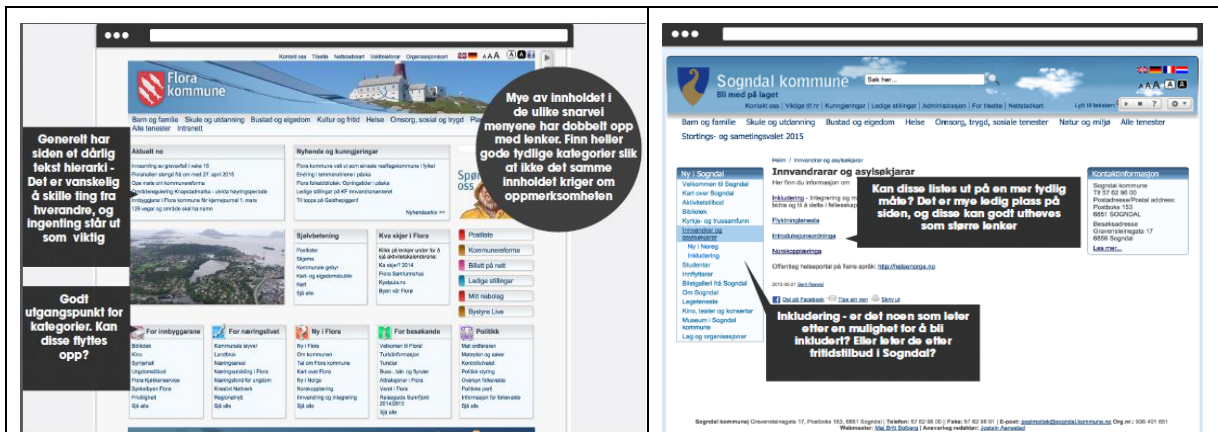
Den neste fasen, fase 2, gikk over halvannet år fram til juli 2015. I denne fasen vektla kommunene følgende: 1) å bygge videre på innspill en hadde fått gjennom brukertesting i fase 1, som mer bruk av kart, ønske om mer bruk av ikon og bilder, og, 2) å bidra til en mer helhetlig presentasjon av informasjonen slik at brukerne opplevde den som mindre fragmentert. Hovedgrunnen til dette var at innvandrernes informasjonsbehov gikk på tvers av sektorer. Siden fase 1 hadde vist at en hadde behov for spisskompetanse på Klarspråk og restrukturering av nettsidene, ble konsulenter ble hyret inn for å gjennomføre to felles workshoper. Den første skulle dreie seg om klarspråk, den andre om brukertilpasset /-orientert design. Hver workshop gikk over en dag og besto av en introduksjon, konkret jobbing med de nettsidene en ønsket å forbedre, og oppsummerende refleksjon. Begge gikk over 1 dag. For å sikre at kommunene fikk tid til å jobbe med forbedring av egne nettside-tekster i forlengelsen av workshopen, ble de to dagene lagt med et par måneders mellomrom. En valgte å starte med klarspråk slik at sidene kunne forbedres språklig, før restrukturering og brukertilpassing. Kommunene fikk deretter anledning til å sende sine egne forbedrede tekster inn til ekspertene én gang, for kommentar og forslag til forbedring. Tilbakemeldingene fra ekspertene ga et godt grunnlag for videre intern oppfølging. Etter påfølgende endringer av nettsidetekstene, ble nettsidene på nytt testet opp mot innvandrene, og avhengig av resultatet av denne brukertesting, ble nettsidetekstene på nytt revidert, noen flere ganger. I denne fasen skulle kommunene selv styre prosjektet, men for å sikre framdrift, satte en også i denne perioden jevnlig telefonmøter. Antallet fellesmøter var imidlertid færre enn i fase 1.

Endringsarbeidet – bruk av klart språk

Tilbakemeldingene fra ekspertene på Klart språk var flere, som at nett-tekster med overflødig informasjon burde slås sammen, noen tekster manglet relevant innhold, tekstene burde standardiseres med overskrift, ingress, brødtekst, første underoverskrift, informasjonen må presenteres med fallende viktighet og at en skal snakke direkte til leseren (du og deg).

Endringsarbeid -brukertilpassing

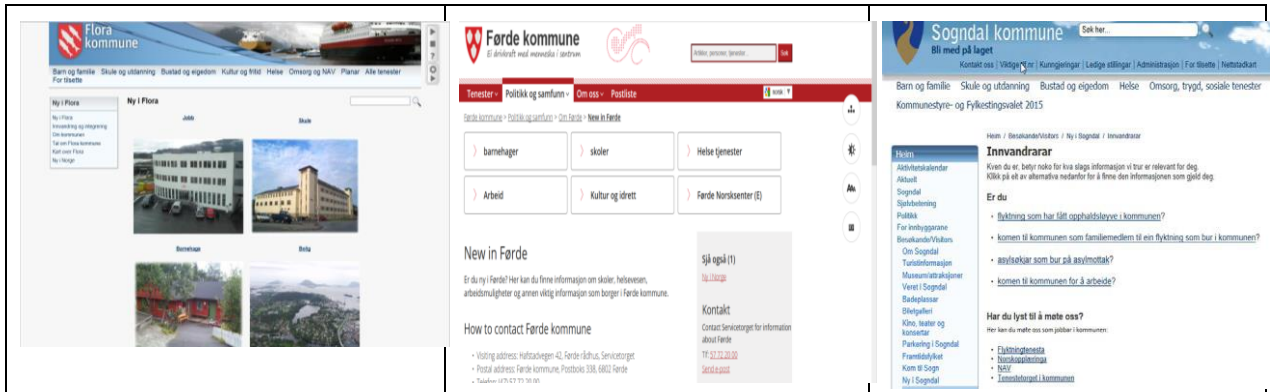
Med hensyn til brukertilpassing/-brukerorientering, gikk tilbakemeldingene først og fremst på element knyttet til brukervennlighet. Rådene var 1) å bygge opp nettsidene med utgangspunkt i hva brukeren skulle finne og ikke hvordan kommunen er organisert eller hva slags regler kommunen forholder seg til, 2) å svare på det brukerne lurer på i selve artikkelen og ikke i egne meny punkt, 3) å lage en innholdsforvaltningsplan som definerer innholdseiere og når innhold skal oppdateres og sjekkes og 4) å definere kriterier som gjør innhold viktig og hvorfor det fortjener å være på nettsiden. Mer spesifikke kommentarer gikk på kategorinavn og plassering av disse, navigasjonslogikk, bruken av såkalte brødmulestier for å synliggjøre hvor du er, stil og tone i teksten, reduksjon av sidetall, gode teksthierarkier, bruk av triggere, færre lenker og mindre navigasjon og misvisende språkvalg.



Figur 4 Eksempler på tilbakemeldinger fra eksperter på brukerorientering

Endelig utforming

Etter tilbakemeldingene fra ekspertene, ble kommenterte nettsider revidert og ny brukertesting ble gjennomført. Ved prosjektslutt hadde nettsiden «Ny i x kommune» fått følgende utforming i de tre kommunene:



Figur 5 Nettsidene Ny i Flora, Ny i Førde (New in Førde) og Ny i Sogndal

6 FUNN

Innledningsvis stilte jeg spørsmålet om i hvilken grad kommunene gjennom opplæring i klart språk, brukertesting og brukerorientert design samt bistand fra forskere og fageksperter, selv endre sine kommunale nettsider slik at innvandrerne opplever de som lettere å forstå. Spørsmålet er utfordrende, og for å besvare det må en analysere dette fra to ulike perspektiv, et tilretteleggerperspektiv (den kommunale tilretteleggeren) og et innvandrerperspektiv. Som en av de lokale prosjektansvarlige formulerer det:

Ikkje så vanskeleg å få ting til – utfordringa er korleis ein skal forholde seg til ei målgruppe som er så forskjellig – ulike føresetnader for å forstå. Utfordrande framleis korleis ein skal formidle til dei. Diversitet i målgruppa er eit problem. (Flora)

Jeg starter med *tilrettelegger-perspektivet*. Felles for de lokale arbeidsgruppene var at de generelt var godt fornøyd med prosessen så vel som sluttproduktet. Først til *sluttproduktet* – nettsidene, skjema og tjenester. Generelt opplevde kommunene at de var godt på vei mot gode nettsider for innvandrerne, ikke minst på grunn av de mange positive tilbakemeldingene de hadde fått fra innvandrergroppene gjennom omfattende brukertesting og målinger de har gjort (tabell 1). Men som den utviklingsansvarlige fra Flora kommune sa:

Digital dialog [er ein] vanskeleg nøtt å knekke. [Kommunen] kan ikkje vere “nokon” for alle. Viss du berre lagar ei side for ei lita målgruppe [t.d. ei spesiell gruppe innvandrare], ekskluderer du alle. [Det er] lettere å få til digital informasjon enn digital dialog. (Flora)

Denne kommunen valgte som det framgår av punkt 5 å satse på visualisering istedenfor tekst. Ved å bruke et bilde av bygningen hvor det lokale NAV-kontoret holdt til pluss ordet «Jobb», rutet de innvanderne videre til de som kan bistå med konkret hjelp. Løsningen for denne og de to andre kommunene, ble å lage nettsider for «alle» innbyggerne i kommunen, dvs ikke for innvanderne spesielt. Ved å gjennomføre brukertesting, forenkle nettsidene, bruke kart og bilder, enklere menyer, tydelig kontaktinformasjon, bedre struktur, lettere og mer forståelig norsk, tenke på stil og tone, brukerrete informasjonen, gjøre den mindre fragmentert og legge til rette for god navigering, hadde en prøvd å og legge til rette for brukervennlige nettsider og tjenester for alle – ikke bare for innvanderne. Håpet var at en ved å gå «bredt» ut, ville en lykkes i å gjøre elektroniske tjenester tilgjengelige og brukbare for alle. Men de ser fortsatt klare utfordringer:

Vi har tenkt «universell utforming» - gode nettsider vert òg gode for innvandrara. Enkelt og forståeleg språk er det vi har jobba mest med. Språkverkstader og konsulenthjelp i høve til navigasjon har auka brukertilfredsheiten på våre nettsider. (Førde)

I avslutningsmøtet stilte de lokale arbeidsgruppelederne selv spørsmålet om kanskje kommunenettssidene i større grad vil treffe arbeidsinnvanderne enn innvandrere og flyktninger. Ifølge kommunene er det en utfordring å innlemme nettopp denne gruppen i en digital kommune – ingen fanger de opp. De er i en annen situasjon enn både flyktninger og asylsøkere. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Med hensyn til *prosessen*, var tilbakemeldingen klar. Det var viktig og nyttig å få påfyll. Ikke minst var det var kjekt å få *eksperthjelp*. Spesielt ble verkstedene og den «lærende skriveprosessen» opplevd som nyttig. Det faktum at kommunene hadde anledning til å invitere med seg sine interkommunale samarbeidspartnere, gjorde at en ikke bare hadde et prosjektinternt fellesskap, men et nytt fellesskap med reelle samarbeidskommuner - «fleire fekk vere med og byrja å tenkje at dei skriv for mottakar» - som en av de lokale prosjektlederne sa. Dette var et stort pluss. Verkstedene bidro til felles læring og gjorde den følgende skriveprosessen og brukertilpassingen enklere. En av de lokale prosjektlederne mente likevel at de kunne hatt mer nytte av de to verkstedene dersom konsulentene hadde brukt et kommune-case som utgangspunkt. Å strukturere de mange kommunale digitale tjenestene oppleves som svært krevende. Deltagernes oppfatning av ekspert-tilbakemeldingene varierte noe. Spesielt fornøyd var de med de konkrete og presise kommentarene fra klarspråk-eksperten. Noen av kommentarene fra design-eksperten opplevde de som lite faglige og for lite praktiske; noen av dem var dessuten vanskelig å realisere. Forslagene om navigeringsforbedringer, fikk derimot svært positive tilbakemeldinger. Ifølge to av kommunene hadde de faktisk gjennomført nesten alle endringene eksperten hadde foreslått på den nettsiden de selv opplevde som mest prosjektrelevant, nemlig nettsiden «Ny i kommune x»:

No er alle tekstane [på nettsiden «Ny i Førde kommune»] gode. Riktige HTML-koder på plass. Byrja med engelsk – tar norsk i etterkant – litt artig: «How to choose a Fastlege». [Vi] generaliserer denne måten å skrive på til andre nettsider. Vere konsistent – skrive ting på same måte på tvers av nettsider og prioritere innhald. (Førde)

Det er *læringen underveis gjennom hele prosjektperioden* som trekkes fram når deltagerne refererer til hva de er fornøyd med, læringen på tvers av kommuner, internt i kommuner, på skriveverkstedene, på interne og eksterne workshopper, og i møter. Opplæring i og bruk av nye verktøy som de kunne anvende i sin egen hverdag til praktisk forbedring av tjenestene de som kommune tilbyr, ble opplevd som svært tilfredsstillende - både det at to av verktøyene ble introdusert tidlig i fase 1 av forskeren, og det at de fikk en repetisjon og videre fordypning av eksperter slik det var tilfelle med Klarspråk. Ikke minst opplæringen i og praktisk gjennomføring av brukertester og hva de selv klarte å få ut av dette verktøyet, overrasket både dem selv og lederne deres:

Læring har gått som ein raud tråd gjennom heile prosjektet – [spesielt brukartest har vore nyttig]. Mykje læring. Det er ein aha-oppleving kor lite folk oppfattar av det ein [dei kommunalt tilsette] har skrive. (Sogndal)

Kommunene var likevel klare på at de hadde kommet noe kortere enn de hadde håpet på, først og fremst siden de i hele perioden hadde hatt ansvar for sine daglige driftsoppgaver. De fleste hadde ikke prosjektid. To *barrierer* ble påpekt. Den største var *tid* – det få tid til å prioritere dette arbeidet - dette var hemsko nummer en. En annen barriere var manglende *web-kompetanse*, selv og internt i organisasjonen. Ofte er det, ifølge prosjektdeltagerne, service- eller tjenestetorget, eventuelt andre ildsjeler, som griper fatt i dette

arbeidet. Det var en klar oppfatning i arbeidsgruppene at kommunene må bli proffe med hensyn til digitalisering og web. Kanskje kunne en ifølge prosjektdeltagerne kommet lengre dersom prosjektgruppen hadde jobbet tettere sammen og hatt mer kontakt underveis, for eksempel at en hadde et felles forum for utveksling av ideer – dette kunne skapt en mer kreativ flyt. Noe av dette opplevde de ble fanget opp i fase 1, der forskeren ivaretok framdrift, la til rette for dialog og erfaringsutveksling gjennom organisering av to workshopper og hyppige telefonmøter, samtidig som forskeren spredde de andres erfaringer når vedkommende var ute i den enkelte kommunene for opplæring, oppfølging og intervju. I fase 2 skulle kommunene selv ta ansvar; forskeren skulle da primært bare følge prosjektet. Det var i denne fasen savnet av et felles forum var sterkest.

Så til et *innvandrerperspektiv*. Førte så disse endringene til bedre nettsider for innvandrerne? En generell tilbakemelding fra lederne av arbeidsgruppene er at nettsidene har hevet seg. Dette gjelder ikke bare sidene som er spesielt tilrettelagt for innvandrere, men også andre nettsider har blitt forenklet og gjort mer forståelige. To spørreundersøkelser som ble gjennomført i Førde 2014 og 2015 (se tabell 1), viser at brukerne generelt opplevde at de nye kommunale nettsidene hadde gjort det lettere å finne informasjonen en lette etter. Dessuten hadde det blitt enklere å navigere og flere opplevde informasjonen som mer aktuell. Prosenten som var tilfredse hadde dessuten økt fra 57% til 81%. For begge spørreundersøkelsene ble det lagt ut informasjon om brukerundersøkelsene på kommunen sin nettside og på Facebook med oppfordring om å svare. I tillegg ble det sendt ut en e-post internt til alle brukerne i Førde kommune. Undersøkelsene lå ute 2-3 uker. Å regne svarprosent og hvor mange innvandrere som har svart på denne undersøkelsen er ikke uten videre enkelt, men vanligvis er 800 unike brukere innom i døgnet. Interessant er det at etter at kommunen la inn knappen «Fann du det du leitte etter (Ja, Nei)» der brukerne kan presisere hva de ikke fant (for eksempel ledige stillinger, registrering av vannmåleravlesing, tannlegevakt, helsevaksine, brøyting og hvordan søke barnehageplass på nytt), har kommunen fått et enda bedre grunnlag for å gjøre forbedringer av de digitale tjenestene. Ingen kommentarer kom inn om siden «Ny i Førde».

Tabell 1 Brukerevaluering av gamle (2014) og nye (2015) nettsider i Førde (% som har gitt 4 eller flere terningkast av maks 6)

Tema	Gammel nettside 2014(n=136)	Ny nettside 2015(n=78)
Godt utseende	74 %	86 %
Lett å finne den informasjonen jeg søker	59 %	85 %
Det er enkelt å navigere mellom sidene	66 %	87 %
Informasjonen er aktuell	71 %	90 %
Informasjonen er relevant	81 %	91 %
Det er lett å få hjelp/support på websidene	30 % - stor vet-ikke-prosent	42 % - stor vet-ikke-prosent
Websidene er raske å laste ned	76 %	81 %
Alt i alt, hvor tilfreds er du med våre nettsider (tilfreds og meget tilfreds)	57 %	81 %

Prosjektrapporten fra Sogndal peker eksplisitt på at «ulike innvandrergupper har ulike behov – utfordringen for kommunene er stor». Dette viser også de fire intervjuene servicetorget gjorde med 4 innvandrere for å få en brukervurdering av «Ny i Sogndal» mot slutten av fase 2. To av disse kjente ikke til nettsidene på forhånd, men hadde ifølge servicekontoret tatt disse i bruk etter at sidene har blitt introdusert for dem. En av de fire viser til at lenkene var nyttige og at han bruker dem sammen med Google Translate. Bare den fjerde informanten har brukt de kommunale sidene over lengre tid, fra 2011 og fram til nå. Ansatte på servicetorget forteller følgende fra intervjuet:

... han sier at han kjenner godt til nettsida til Sogndal kommune og har brukt sida til å søkja om barnehageplass, SFO-plass og andre ting. Han fortel at han måtte spørja om hjelp den fyrste gongen han skulle søkja, og at han då fylte ut papirskjema. Dei siste par åra har han klart seg sjølv, han har søkt elektronisk og han har også kunne hjelpe andre. Om «Ny i Sogndal» seier han at det ser «veldig fint» ut, men at han tykkjer skrifta er for lita.(Sogndal)

Fremdeles er det altså, som det blir vist til her, rom for forbedringer. Men utfordringene er mange, blant annet manglende datakompetanse slik det fremkommer i intervju med en innvandrersom hadde arbeidspraksis i Flora kommune:

... [Det er et] viktig punkt at 50 prosent av innvandrarene aldri har sett ei datamaskin før, og at terskelen for å nytte data og internett er særdeles høg. Dette i lag med at språkkunnskapane er låge dei første to åra, tilseier at internettsida ikkje har noko føre seg. Internettsida til kommunen er for vidarekomne, men den er likevel ikkje særleg relevant då heller. (Flora)

Prosjektdeltagerne er klare på at de redesignede kommunale nettsidene fremdeles ikke er «perfekte», men de jobber hele tiden med forbedring og mener de har hevet seg «noen hakk» i løpet av prosjektperioden. Som en av dem uttrykker det:

Vi er nøgde med resultatet pr i dag. Innvandrerne var interesserte. Trur vi har treft rimeleg bra.. Fokuset vårt har vært å hjelpe innvandrerne på veg – slik at dei sjølve kan finne kvar dei skal henvende seg. (Flora)

7 DRØFTING OG IMPLIKASJONER

De siste årene har kommunal sektor blitt utfordret på å øke digitaliseringstakten. Ambisjonen er at innbyggernes kommunikasjon med kommunene primært skal være digital, at svar fra kommunen på en innsendt søknad skal sendes via en digital postkasse og at tjenestene skal automatiseres. Ifølge KS sine digitaliseringsstrategier skal dette gi bedre, enklere, mer effektive og mer pålitelige tjenester til innbyggerne og næringsliv samtidig som det skal bidra til økt produktivitet, verdiskaping og innovasjon i privat og offentlig sektor. Som visjonen i KS sin digitaliseringsstrategi for 2017-2020 uttrykker det:

Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggere og næringsliv og gir gode lokalsamfunn (KS, 2017).

Den digitale dialogen med innbyggerne skal altså styrkes. Det var nettopp et slikt ønske som lå til grunn for prosjektet som er omtalt i denne artikkelen i 2013. Ambisjonene var store. Ved å involvere forskere, eksperter og innvandrerne i prosjektet, ønsket kommunene å skape en bedre dialog med innvandrerne, uavhengig av om disse var flyktninger, asylanter eller arbeidsinnvandrere. Ingen motstand fra innsiden av organisasjonene stoppet dette initiativet. Heller ikke var det administrative, lovmessige, personvern- eller sikkerhetsbarrierer slik Hassan et al. (2011) viser til i sin artikkel. Det var derimot et sterkt engasjement som stimulerte til denne type utvikling. På mange måter framstår kommunene som en informasjonsøkologi slik Nardi & Day (1999) bruker dette begrepet. Kommuneorganisasjonen er kompleks med et bredt utvalg av svært krevende tjenester, et personale med en bred og variert kompetanseprofil, et stort antall kritiske IKT-støttede fagsystem, noen svært endringsvillige, kompetente nøkkelpersoner som ønsker mer effektiv teknologibruk innenfor en lokal setting. I dette prosjektet er det informasjonsansvarlige i ulike funksjoner som representerer den lokale settingen: 1) personalet på servicetorget som møter innvandrerne når de trenger hjelp samtidig som de har ansvar for å legge ut informasjon på nettsidene og hjelpe til for eksempel med barnehageopptaket når det skal kjøres; 2) webutvikleren som har ansvar for å tilrettelegge for en brukervennlig design; 3) webansvarlig som skal legge til rette for en helhetlig informasjonsformidling digitalt og analogt; og, 4) rådgiveren med ansvar for informasjonsstrategier, fornying av formidlingsarbeidet, vedlikehold av informasjonsrutiner og brukertilpasning av innhold. Det er disse aktørene sine *samlede aktiviteter knyttet til informasjonsformidling og en felles erkjennelse av et reelt informasjonsbehov i innvandregruppene*, som er driveren i prosjektet. Fokus er ikke på teknologien i seg selv, men hvordan en kan bruke teknologien til å ko-produsere gode, forståelige og brukbare tjenester sammen med innvandrerne. Opplæring i brukertesting ble et tjenlig verktøy nettopp for denne ko-produksjonen. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om kommunenes opprinnelige valg av språknivå og satsing bare på norsk språk var smart. De valgte å gjøre slik Hassan et al. (2011) refererer til, å utvikle nettsidene og de digitale tjenestene bare i «the mostly spoken language», noe som forskerne peker på er vanlig i land med minoriteter eller et stort antall innvandrere. Det å bare presentere majoritetsspråket når en samtidig vet at mange av innbyggere har en minimal forståelse av forvaltningsprosesser og hvordan beslutninger foregår, kan ifølge Reffat (2003) være en hindring for å gjøre bruk av tilgjengelige e-forvaltningstjenester. Hassan referer til dette som *en kulturell barriere*. Med andre ord kan en av effektene av det å legge til rette for norskspråklige nettsider og tjenester, nettopp hindre det kommunene ville oppnå, å øke innvandrernes

engasjement i lokalsamfunn og demokrati. Det faktum at de tre kommunene etter hvert valgte å lage parallelle sider på engelsk, er interessant. I en spørreundersøkelse blant 68 elever på innvandrersenteret i en av kommunene i 2014, var det nemlig bare 26% som mente at kommunenettiden burde være på engelsk; resten ønsket seg et annet språk. Dette viser utfordringene kommunene står overfor. Om en lignende erfaring var grunnen til at en av de andre kommunene la til rette for Google Translate mot slutten av prosjektet, er uvisst. Noen brukerundersøkelse blant innvandrerne i etterkant er ikke gjort. Dette vil uansett representerer en stor utfordring i kommuner med et stort antall innvandrere som er analfabeter.

Som denne artikkelen dessuten viser, opplever i tillegg flere av innvandrerne nettsidene, digitale skjema og digitale tjenester som en teknologisk barriere, slik Hassan et al. (2011) også understreker. Datakunnskapene er med andre ord så dårlige at de ikke engang vurderer å oppsøke kommunale nettsider eller digitale tjenester. Dette kan være en av forklaringene til at mange av innvandrerne ikke en gang informert om nettsidenes eksistens. Som det kom fram i denne studien, var disse bare kjent av en av de fire innvandrerne som ble intervjuet av servicetorgpersonalet i den ene kommunen. Den innvandrergруппene som trolig har høyest datakunnskap, er ifølge prosjektdeltagerne arbeidsinnvandrerne. Det er slik sett ikke tilfeldig at en ved evaluering av prosjektet, retter oppmerksomheten mot denne gruppen. Dette er en gruppe som vil kunne nyttiggjøre seg norske nettsider basert på enkel norsk, samtidig som det er en innvandrergруппe de tre kommunene ønsker mer kontakt med.

Interessant er det og at selv om de tre kommunene la til grunn en overordnet interaksjonsdesignprosess basert på de fire fasene 1) Forstå kravene, 2) Produsere et design som tilfredsstillende de kravene 3) Lage en prototype for at brukeren kan samhandle med designet og 4). Evaluere designet, slik Rogers, Sharp og Preece et al. (2011), lyktes de ikke fullt ut. Heller ikke det at kommunene benyttet seg av eksperter både på Klarspråk og brukerorientert design, var en entydig suksess. Ifølge Boutelle (2004) må designet møte et selskaps behov, her kommunenes, samtidig som det må støttes av de ulike medlemmer i ledergruppen (her prosjektgruppen) dersom det skal bli realisert. Som vist til ovenfor, opplevde prosjektgruppen at noen av de foreslåtte endringene i brukertilpasset design, ikke var realiserbart og brøt med kommunens profil. Samarbeidet en fikk til mellom kommunene og innvandrerne på norskopplæringen i gjennomføringen av brukertesting, opplevde derimot kommunene som vellykket. Tilbakemeldingene fra innvandrerne var gode. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved hva begrepene universell utforming og universell aksess skal bety for innvandrere som brukergruppe eventuelt om en nasjonalt kan bidra til å gi disse et innvandrerelevant innhold.

Digitalisering av informasjon og tjenester handler om modernisering og effektivisering gjennom innovativ bruk av digitale verktøy. En analyse av funnene ovenfor viser at denne type endringsarbeid kan være krevende. Viktigheten av å mobilisere interessenter til en felles visjon og koherent fellesskap slik Wang and Swanson (2007) peker på, illustreres tydelig i dette prosjektet. Lederne av arbeidsgruppene fungerte nettopp som bærere av en slik felles visjon, eller som institusjonelle entreprenører i Chan et al. (2011) sin terminologi. Gjennom jevnlig møter med erfarings- og ideutveksling i arbeidsgruppene og organiseringen av de to skriveverkstedene, ble det bygget koherente fellesskap på tvers av totalt 13 kommuner (inkludert interkommunale samarbeidskommuner), med andre ord i halvparten av kommunene i fylket. Skriveverkstedene ga ny kunnskap, førte til fornying av arbeidsprosessene, og initierte nye lærings- og innovasjonsnettverk. Samtidig førte disse verkstedene til lokale praksisendringer i produksjonen av nettekster, ikke bare i de tre prosjektkommunene, men også i de samarbeidskommunene som ble involvert. Det å involvere interkommunale samarbeidskommuner i skriveverkstedene var slik sett et godt grep som også kan brukes i senere endringsarbeid.

Et resultat av dette endringsarbeidet som ikke er mindre viktig, er det faktum at mange kommuner fikk øynene opp for innvandrernes informasjonsutfordringer. Som en av prosjektdeltagerne formulerte det:

«Prosjektet har fått oss til å tenke meir på ei målgruppe som tidlegare ikkje har vore i særleg grad tatt omsyn til. Vi har lært nye tenkemåtar om ei målgruppe som er svært mangfoldig med tanke på både språk og kultur, og ulike føresetnader for å forstå eit budskap. Vi har trong for nytenking, og slike prosjekt oppmodar til nytenking, kreativitet og innovasjon. Dette er også eit kontinuerleg arbeid, der landskapet endrar seg i takt med teknologisk utvikling. Per i dag kjenner vi oss litt i bakleksa når det gjeld heimesidene våre. Men vi meiner vi har utvikla eit

godt og enkelt konsept som prøvar å formidle eit budskap som er forståeleg utan for store norskkunnskapar.» (Flora)

Gjennomgangen ovenfor gir grunn til å konkludere med at svaret på problemstillingen som er stilt innledningsvis i denne artikkelen er «tja – i noen grad». Gode før-etter evalueringer er vanskelig å gjennomføre, kvalitative så vel som kvantitative. Metodisk representerer derfor denne typen studier en stor utfordring. Kvaliteten på dataene varierer. Det å vurdere et produkt (en nettside eller en digital tjeneste) opp mot en så mangfoldig gruppe som innvandrerne representerer, er nesten en umulig oppgave. Det er og grunn til å problematisere min egen rolle i prosjektet. Som sterkt involvert i fase 1 og med sterke bindinger til prosjektet i fase 2 selv om jeg da var følgeforsker, er det vanskelig, selv om en kjemper imot, å unngå at dette ikke preger presentasjon av funn og analyser. Likevel vil jeg mene at ansatsen som er gjort i dette prosjektet, kan være et skritt i retning av å skape en bedre e-Forvaltning i alle fall i små kommuner. Det er likevel grunn til å stille spørsmålet om denne type digitalt forbedrings-arbeid vil være vanskeligere å få til i større kommuner der det er større avstander horisontalt og vertikalt, og der de ansatte i mindre grad kombinerer ulike funksjoner. Et viktig funn er likevel ifølge kommunene at endringene førte til bedre nettsider og digitale tjenester for befolkningen som helhet. Slik sett kan en si at prosjektet på mange måter vellykket.

REFERANSELISTE

- Bekkers and Meijers (2015) “A meta-theory of E-Government”. In *Government Information Quarterly* 32 (3) May 2015
- Boutelle, J. (2004) *Understanding Organizational Stakeholders for Design Success*. URL: https://www.researchgate.net/publication/242510555_Understanding_Organizational_Stakeholders_for_Design_Success
- DeLone, W.H. and McLean, E.R., (2003). “The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update”. *Journal of Management Information Systems* / Spring 2003, Vol. 19, No. 4, pp. 9–30. 2003 M.E. Sharpe, Inc.
- Difi (2017) *Innbyggerundersøkelsen 2017. Kva mener innbyggerne?* Difi-rapport 2017:6
- FAD (2006). *St.meld. nr. 17 (2007–2008) Eit informasjonssamfunn for alle*. Oslo.
- FAD (2012) *På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram*. Oslo.
- Frøshaug, M. (2015) *Interaksjonsdesign i teori og praksis*. Masteroppgave, Avdeling for informatikk og medieteknikk. Høgskolen i Gjøvik.
- Gefen, D., Warkentin, M., Pavlou, P.A., and Rose, G.M. (2002). EGovernment Adoption. *Eighth Americas Conference on Information Systems, Association for Information Systems*.
- Hassan, H.S., Shehab, E. and Peppard, J. (2011) "Recent advances in e-service in the public sector: state-of-the-art and future trends". *Business Process Management Journal*, Vol. 17 Iss: 3, pp.526 -545.
- Heeks, R. and Bailur, S. (2007) “Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice”. *Government Information Quarterly* 24 (2007) 243–265
- Helbig, N., Ramón Gil-García, J. and Ferro, E. (2009) “Understanding the complexity of electronic government: Implications from the digital divide literature”. *Government Information Quarterly* 26 (2009) 89–97
- IDF (2017) *Interaction Design Foundation. What is Interaction Design?* <https://www.interaction-design.org/literature/topics/interaction-design>
- ISO 9241-11:1998 (2017) *Preview Ergonomic requirements for office work with visual display terminals (VDTs) -- Part 11: Guidance on usability*. <https://www.iso.org/standard/16883.html>
- Jansen, A. and Schartum, D. W. (2008) *Elektronisk forvaltning på norsk*. Fagbokforlaget

- KOM (2015) Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet.*
- KS (2013) *Digitaliseringstrategi for kommuner og fylkeskommuner.*
- KS (2017) *Ny digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017-2020.*
- Kvarenes mfl. (2011) *Klar, men aldri ferdig. En praktisk veileder i klarspråksarbeid.*
- Leahy, D. and Dolan, D. (2009) “Digital Literacy– Is It Necessary for eInclusion?” In Holzinger, A. and Miesenbeger, K. (eds) : *HCI and Usability for e-Inclusion: 5th Symposium of the Workgroup Human- Computer Interaction and Usability Engineering of the Austrian Computer Society, USAB 2009, Linz, Austria, November 9-10, 2009 Proceedings.*
- Molnar, A. Janssen, M. and Weerakkody, V. (2015) E-Government Theories and Challenges: Findings from a Plenary Expert Panel. *Conference paper.*
- Nardi, B. and O’Day, V. (1999) *Information Ecologies Using Technology with Heart.* MIT Press
- Netteland, G. and Dralega, C.A. (2012) *Mot et multikulturelt Sogn og Fjordane.* VF-rapport nr. 13/2012
- Nordbø, T. (2017) *Introduksjon til interaksjonsdesign.* Universitetsforlaget
- Norman, D. A (1988) *The design of everyday things.* 2002-utgaven. Basic Books
- Persson, H. et al. (2014) “Universal design, inclusive design, accessible design, design for all: different concepts – one goal? On the concept of accessibility – historical, methodological and philosophical aspects”. In: *Universal Access in the Information Society* 14:4, pp. 505-526.
- Pilling, D. (2010) “Adoption of E-government by Disadvantaged Groups in the United States and the United Kingdom”. In: *Comparative E-Government.* Ed. By G. Christopher Reddick. New York, NY: Springer New York, pp.201-220.
- Postholm, M. B. (2007) *Interaktiv aksjonsforskning: Forskere og praktikere I gjensidig bytteforhold.*
- Pålshaugen, Ø. (1994) *A Norwegian Programme of Action Research for participative Democracy.* (Del av Dr. phil. avhandling). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Rai, A., Lang, S., and Welker, R. (2002) “Assessing the Validity of IS Success Models: An Empirical Test and Theoretical Analysis”. *Information Systems Research*, 13(1), pp. 50-69.
- Reffat, R. (2003) *Developing a Successful E-Government.* Working Paper, School of Architecture, Design Science and Planning, Faculty of Architecture, University of Sydney, Australia
- Rogers, Y., Sharp, H. og Preece, J. (2011) *Interaction design: beyond human-computer interaction.* 3th edition. United Kingdom: John Wiley & Sons.
- Tan, C.-W., Benbasat, I., and Cenfetelli, R.T. (2008) Building Citizen Trust towards e-Government Services: Do High Quality Web sites Matter? Proceedings of the 41st Hawaii International Conference on System Sciences, IEEE Computer Society Press.
- Toftøy-Andersen, E. & Wold, J.G. (2011) *Praktisk brukertesting.* Cappelen Damm Akademisk.
- UN (2016) *UN E-Government Survey 2016,*
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>
- Warf, B. (2013) “Global E-Government”. In: *Global Geographics of the Internet.* Dordrecht: Springer, Netherlands, pp.115-138.
- Warkentin, M., Gefen, D., Pavlou, P.A., and Rose, M. (2002) *Encouraging Citizen Adoption of e-Government by Building Trust.* *Electronic Markets*, 12(3), 157-162.
- Yin, R. K. (2014) *Case Study Research: design and methods.* Thousand Oaks, California: Sage Publications.