
Fremtidens møteplasser i NAV – Hvordan digitalisering former møtene mellom forvaltningen og brukere frem mot 2030

© NAV mars 2023

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 Mo i Rana

Rapporten er tilgjengelig på
www.nav.no

ISBN: 978-82-551-2533-4
ISSN: 1891-005X

Fremtidens møteplasser i NAV – Hvordan digitalisering former møtene mellom forvaltningen og brukere frem mot 2030

Av Ida Bring Løberg¹

NAV-rapport 2023: 3

.....
¹ Takk til Ragnhild Ekelund, Silje Andersen, Camilla Dahl og Arbeids- og velferdsbiblioteket for faglige diskusjoner og innspill.

SAMMENDRAG

Brukere møter i økende grad offentlig sektor på nett. Her finner de informasjon, sender søknader og deltar i digitale dialoger. Digitalisering er derfor en premissleverandør for NAVs møter med brukere i fremtiden. Digitale teknologier vil både mediere NAVs interaksjon med brukere, og skal frigjøre tid til å møte brukere med komplekse hjelpebehov. Hensikten med denne rapporten er å kartlegge eksisterende kunnskap om møter mellom den digitale forvaltningen og brukere, i en litteraturgjennomgang bestående av 123 studier. Denne kunnskapen skal informere pågående strategiarbeid, slik som revideringen av virksomhetsstrategien, og dermed utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV.

Litteraturen indikerer at fremtidens møteplasser antageligvis ikke vil se like ut for alle, ettersom brukere har ulike hjelpebehov og forutsetninger for å navigere en digital offentlig sektor. Enkelte møteplasser gir rikere informasjon enn andre, for eksempel i form av direkte toveiskommunikasjon, kroppsspråk og lignende. Ulike møteplasser har derfor ulike bruksområder. Ofte krever komplekse utfordringer rik informasjon og menneskelig kontakt, slik som møter ansikt-til-ansikt gir. Funnene tilsier dermed at fremtidens møteplasser vil bestå av både digital samhandling og møter ansikt-til-ansikt. Litteraturen viser også eksempler på alternative møteplasser, slik som møter utenfor kontoret og bruk av sosiale medier. På tross av at slike oppfølgingsformer kan skape nye muligheter for å møte brukere hvor de er, trenger møteplassene også retningslinjer og forankring i organisasjonen for å ivareta blant annet taushetsplikt og førstelinjens sikkerhet. Manglende retningslinjer kan resultere i at ansatte ikke tar teknologien i bruk eller lager egne retningslinjer for bruken av den.

For å si noe om en mulig fremtid i NAV, blir fire betingelser for fremtidens møteplasser identifisert. (1) Digitalisering kan forsterke eksisterende politikk, organisasjonsmønstre og sosial lagdeling. En relevant kontekst i den sammenheng er aktiveringspolitikk, som kan forsterkes av digital selvbetjening. En slik utvikling kan endre både bruker- og veilederrollen.

Brukere, som i økende grad må løse administrative oppgaver digitalt, vil antageligvis få en mer aktiv rolle i fremtidens møteplasser. Veilederen må dermed bruke flere ressurser på å gjøre brukeren digitalt selvhjulpent. Digital selvbetjening kan støtte opp om medvirkning, men flytter også risiko og ansvar over på brukeren. Utviklingen av fremtidens møteplasser krever dermed bevissthet om at digital interaksjon kan bidra til et digitalt utenforskap blant brukere som av ulike grunner ikke klarer å navigere den digitale forvaltningen.

(2) Den digitale forvaltningen kan endre betingelsene for skjønnsutøvelse og kontroll. På tross av at litteraturen beveger seg vekk fra en deterministisk forståelse av digitalisering, hvor maskinen erstatter mennesket, kan digitale teknologier forme førstelinjens handlingsrom. Digitale kontrollmekanismer kan for eksempel bidra til en mer uformell skjønnsutøvelse, hvor førstelinjen endrer sin bruk av teknologien for å oppnå resultatene de ønsker. Denne formen for skjønnsutøvelse er mindre transparent og vanskeligere å kontrollere. Fremtidens møteplasser bør derfor legge til rette for meningsfull skjønnsutøvelse, som gir førstelinjen mulighet til å korrigere svakheter i den digitale forvaltningen. Dette er spesielt viktig i beslutningsprosesser, hvor ideen om en «objektiv» teknologi kan få en overlegen status, til tross for databaseloggens svakheter.

(3) Kanalstrategien skal frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølging av sårbare brukere, og dermed tid som kan realisere fremtidens møteplasser. Det kan imidlertid være utfordrende å realisere gevinstene av digital dialog. På tross av at den digitale dialogen ofte oppleves som effektiv i NAV, frigjør den ikke nødvendigvis tid. Den digitale dialogen senker terskelen for å ta kontakt, noe som kan skape en etterspørsel etter tjenestene. Det kan attpåtil være vanskelig å skape en arbeidsrettet dialog, noe som kan utfordre effektivitet både i form av tid og måloppnåelse. (4) Effektiviseringsarbeidet kan ytterligere kompliseres av partnerskapet. På tross av at digitalisering tilrettelegger for informasjonsdeling på tvers, kan ulike fagsystemer og

begrenset informasjonsdeling hindre en helhetlig digital tjenestelevering. Når den interne organiseringen i partnerskapet skaper en todeling utad, kan det resultere i to «dører» inn til NAV.

Rapporten viser at digitalisering innebærer komplekse endringsprosesser med både muligheter og utfordringer. Funnene indikerer at en suksessfull digital for-

valtning krever en balansegang mellom mennesker og maskiner, som kan kompensere for hverandres svakheter. Implementeringen av den digitale forvaltningen krever dessuten teknologiaksept, noe som indikerer at digitale teknologier må tilføre både førstelinjen og brukere verdi. På tross av at litteraturgjennomgangen peker på noen tendenser i den digitale forvaltningen, er resultatene av digitaliseringen kontekstavhengig.

Innhold

1. Introduksjon	10
2. Problemstilling	11
3. Om litteraturgjennomgangen	13
4. Resultater	16
4.1. Fremtidens møteplasser	17
Fremtidens møteplasser ser ikke like ut for alle	17
Ulike møteplasser kan kompensere for hverandres svakheter	17
Nye møteplasser trenger forankring og retningslinjer	18
NAV-kontoret som møteplass	19
4.2. Betingelser for fremtidens møteplasser	19
Digitalisering kan forsterke eksisterende politikk, organisasjonsmønstre og sosial lagdeling	19
Den digitale forvaltningen kan endre betingelsene for skjønnsutøvelse og kontroll	20
Digital dialog frigjør ikke nødvendigvis tid i førstelinjen	22
Partnerskapet kan skape to «dører» til NAV	23
4.3. Brukerrollen	23
4.4. Veilederrollen	25
Endringer i veilederrollen	25
Fremtidens møteplasser bør tilrettelegge for meningsfull skjønnsutøvelse	26
Automatisering og datadeling kan reproducere feil i stort omfang	27
Førstelinjen kan motsette seg teknologi som ikke støtter opp om deres arbeid og verdier	27
Fragmentering kan utfordre helhetlig oppfølging	28
Historiefortelling skaper en situert praksis	29
Førstelinjen må oversette sin kunnskap til et digitalt format	30
4.5. Implementeringen av den digitale forvaltningen	31
Forventninger om effektivitet kan skape et implementeringspress	31
Teknologiaksept kan bidra til suksessfull implementering	32
Endringer må kommuniseres til berørte aktører	33

5. Oppsummering og konklusjon	34
6. Oversikt over litteratur i litteraturgjennomgangen	36
Øvrig identifisert litteratur	43
7. Referanseliste	44

1. INTRODUKSJON

Møtene mellom NAV og brukere har tradisjonelt foregått ansikt-til-ansikt innenfor lokalkontorets fire vegger. Brukere møter imidlertid i økende grad NAV på nett. De innhenter informasjon, sender søknader og har digitale dialoger med sine veiledere på nav.no. Formålet med denne rapporten er å kartlegge eksisterende kunnskap om møtene mellom den digitale forvaltningen og brukere, som kan informere utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV.

For å forstå den digitale forvaltningen, må vi forstå møtene. Dette er stedet hvor loven tolkes, makt utøves og identiteter skapes (Marston, 2006). Møtene viser hvordan digitaliseringspolitikken forstås og iverksettes av førstelinjen, og dermed politikken i praksis (Lipsky, 2010). Det overordnede målet med digitaliseringspolitikken i offentlig sektor er å skape effektive og brukerrettede tjenester (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2020; Meld. St. 22 (2020–2021); Meld. St. 27 (2015–2016)). Ofte innebærer digital samhandling nye møteplasser. Det vil si at konteksten for tjenesteytingen endres. Fremtidens møteplasser handler derfor ikke bare om selve stedet. Den digitale forvaltningen skaper også betingelser for blant annet organisering, førstelinjens praksis og brukers tilgang til tjenestene. Dermed kan den digitale forvaltningen ha uforutsette og mer vidstrakte konsekvenser enn de tilsiktede (Pors & Pallesen, 2021). Viktigheten av kunnskap om den digitale forvaltningen understrekes av de betydelige ressursene som brukes på å digitalisere offentlig sektor.

Bakgrunnen for denne rapporten er revideringen av NAVs virksomhetsstrategi (for mer informasjon, se NAV, 2021). En virksomhetsstrategi beskriver hvordan organisasjonen skal løse sitt samfunnsoppdrag (DFØ, 2023). Dette innebærer at NAV må sette seg overordnede mål, som gir organisasjonen retning (Christensen mfl., 2009). Målene kan hjelpe organisasjonen med å navigere komplekse virkeligheter og prioritere ressurser. De overordnede målene oversettes dernest til konkrete delmål som kan løses i praksis (Christensen mfl., 2009). Digitale teknologier kan bidra til å løse målene, men digitaliseringen kan også være så gjennomgripende at den endrer organisasjonen. På tross av at fremtiden

antageligvis ikke er heldigital, er digitaliseringen en premissleverandør for fremtidens møteplasser i NAV, hvor digitale teknologier skal frigjøre tid til oppfølging av brukere med komplekse hjelpebehov.

Rapporten er basert på en gjennomgang av 123 studier. Formålet med denne litteraturgjennomgangen er å identifisere relevant kunnskap om den digitale forvaltningen i NAV og sammenlignbare organisasjoner. Rapporten er et supplement til erfaringsrapporten «Fremtidens møteplasser med NAV», som undersøker veiledere og brukerrepresentanters ideer for fremtiden (NAV, under arbeid). Denne rapporten komplementerer dermed den erfaringsbaserte kunnskapen med forskningsbasert kunnskap. Det samlede arbeidet skal informere pågående strategiprosesser i NAV, slik som revideringen av virksomhetsstrategien. Virksomhetsstrategien har en tidshorisont på ti år, noe som innebærer at fremtiden, i denne sammenhengen, dreier seg om NAV i 2030. Rapporten gir ikke et fasitsvar på hvordan NAV vil se ut i 2030, men peker gjennom litteraturen på muligheter og utfordringer i dagens digitale forvaltning, og hvordan denne kunnskapen kan informere utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV.

Funnene fra litteraturgjennomgangen viser at den digitale forvaltningen kan skape flere kontaktpunkter mellom NAV og brukere, men at de ikke nødvendigvis erstatter møtene ansikt-til-ansikt. Litteraturen viser også eksempler på alternative møteplasser, slik som møter utenfor kontoret og samhandling i sosiale medier. For å si noe om en mulig fremtid, blir fire betingelser for fremtiden identifisert. Den digitale forvaltningen kan (1) forsterke eksisterende politikk, organisasjonsmønstre og sosial lagdeling, (2) endre betingelsene for skjønnsutøvelse og kontroll, og (3) frigjør ikke nødvendigvis tid i førstelinjen – (4) et effektiviseringsarbeid som kan kompliseres av partnerskapet i NAV mellom stat og kommune. Funnene viser både muligheter og utfordringer i den digitale forvaltningen, noe som understreker kompleksiteten i digitaliseringsprosesser og signaliserer behovet for både mennesker og teknologi i en suksessfull digital forvaltning.

2. PROBLEMSTILLING

Følgende problemstilling legges til grunn for denne litteraturgjennomgangen:

- Hvilken kunnskap eksisterer om møtene mellom den digitale forvaltningen og brukere i forskningslitteraturen, og hvordan kan denne kunnskapen informere utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV?

Hensikten med rapporten er å forstå digitaliseringen av offentlig sektor gjennom møtene mellom den digitale forvaltningen og brukere. For å svare på problemstillingen, vil den eksisterende litteraturen om slike

Begreper i den digitale forvaltningen

Digitale teknologier er et samlebegrep for ulike former informasjons- og kommunikasjonsteknologier. Informasjonsteknologier brukes til å samle inn, lagre og behandle informasjon (Store norske leksikon, 2019). Kommunikasjonsteknologier tillater elektronisk kommunikasjon mellom parter. I NAV brukes digitale teknologier blant annet til å kommunisere med brukere og dokumentere deres saker. Når IT-systemene brukes til å løse spesifikke fagoppgaver, omtales dette gjerne som et **fagsystem**. Et eksempel på dette i NAV er saksbehandlingssystemet Arena.

Digitalisering innebærer en omfattende bruk av digitale teknologier, som samlet kan endre og strukturere organiseringen av sosiale fenomener (Leonardi & Treem, 2020). Når digitale teknologier brukes i utstrakt omfang for å levere offentlige tjenester, omtales dette som **digital forvaltning**. Den digitale forvaltningen er ikke et ensartet fenomen, men rommer flere ulike teknologier, arbeidsoppgaver og grader av menneskelig innblanding.

Automatisering handler om å få teknologien til å løse arbeidsoppgaver med liten eller ingen menneskelig medvirkning (Andersen, 2021). Et eksempel på dette er automatisert behandling av søknader. Det er også store forventninger til kunstig intelligens i offentlig sektor. **Kunstig intelligens (KI)** beskriver teknologi som kan løse oppgaver basert på tolkning av data og uten instruksjon fra mennesker (Tidemann, 2023). Maskinlæring er et eksempel på dette, som blant annet kan brukes i profilering og beslutningsstøtte.

Opgavene i den digitale forvaltningen løses imidlertid ikke bare av maskiner eller ansatte. **Digitale selvbetjeningsløsninger** tillater brukere å løse administrative oppgaver selv på nett. Et eksempel på dette i NAV er at brukere kan sende digitale søknader.

NAV

NAV bidrar med økonomisk og sosial hjelp til brukere som av ulike årsaker ikke er i arbeid, med mål om å få flere i aktivitet og arbeid. Det er en viktig aktør på velferdsfeltet med rundt 22 000 ansatte, og som årlig forvalter om lag 1/3 av statsbudsjettet (NAV, 2022b). NAV er organisert i form av et partnerskap mellom staten og kommunene. Dette er et resultat av NAV-reformen, som skulle gi brukere helhetlige og integrerte tjenester gjennom en felles førstelinije. Tjenestene leveres ved hjelp av 268 lokale NAV-kontor (NAV, 2022b), som er stedet hvor brukeren møter NAV. Hovedoppgaven til NAV-kontorene er arbeidsrettet oppfølging.

De siste årene har NAV introdusert en rekke digitale løsninger, noe som gjør nav.no til en stadig mer relevant møteplass. Felles for løsningene er at de muliggjør større grad av digital selvbetjening og samproduksjon av tjenester på nett. Brukere kan nå finne informasjon på nav.no, søke om ulike ytelser digitalt og delta aktivt i utformingen av egen oppfølging i den digitale aktivitetsplanen. Aktivitetsplanen spesifiserer oppfølgingen av brukeren i form av ulike arbeidsrettede aktiviteter, og dermed NAV og brukers ansvar i prosessen. I motsetning til den opprinnelige aktivitetsplanen, som var på papir, er den digitale aktivitetsplanen en mer levende plan. Her kan begge parter foreslå og dokumentere gjennomførte aktiviteter. Eksempler på slike aktiviteter kan være å søke på stillinger eller delta på kurs.

Det er også flere muligheter for digital kommunikasjon i NAV. Det finnes blant annet en dialogfunksjon i den digitale aktivitetsplanen, hvor veileder og brukere kan skrive til hverandre om arbeid. Videosamtaler kan også brukes til dette formålet. Henvendelser som ikke omhandler arbeidsrettet oppfølging, kan skrives i en digital meldingstjeneste eller chat, som besvares av NAV Kontaktsenter. Det er også mulig å snakke med chatboten Frida. Det vil si at en programvare svarer brukeren. De ulike kommunikasjonskanalene brukes dermed til ulike formål. Riktig bruk av kanalene sikrer at henvendelsen når den personen som best kan svare på brukerens spørsmål. Dette skal gi brukeren rett svar til rett tid.

Kanalstrategien angir hvilke kommunikasjonskanaler NAV og bruker skal samhandle i. Formålet med strategien er å frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølging av brukere med komplekse hjelpebehov ved å kanalisere ressurssterke brukere til digitale kanaler. Kanalstrategien legges nå inn under virksomhetsstrategien i NAV, og er dermed under revidering. Virksomhetsstrategien består av tre overordnede mål: 1) NAV mobiliserer arbeidskraft i et arbeidsliv i omstilling, 2) alle får pengene de har krav på – enkelt og forutsigbart og 3) sammen finner NAV løsninger med de som trenger det mest (NAV, 2022a).

møter kartlegges i en litteraturgjennomgang. Dette er en fremgangsmåte som egner seg godt til å få oversikt over og utforske tverrfaglige fenomen (Peters mfl., 2015), slik som den digitale forvaltningen. Det legges en vid forståelse av møter til grunn for denne rapporten, hvor møter omfatter all kontakt brukere har med den digitale forvaltningen. Forståelsen inkluderer dermed ulike former for digital dialog, digitale søknader, bruk av nettsider og så videre.

Rapporten skal også frembringe kunnskap som kan informere utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV. For å si noe om en mulig fremtid, er det nød-

vendig å identifisere hvordan den digitale forvaltningen former betingelsene for møtet med brukeren over tid. Jeg vil i rapporten fokusere på strukturelle betingelser. Det vil si bakenforliggende forhold på makronivå som former individets handlinger, og dermed kan forklare sosiale fenomener (Grimen, 2004). Et eksempel på en slik makrostruktur er hvordan byråkrati som organisasjonsform setter rammer for førstelinjens handlingsrom. De strukturelle betingelsene eksisterer utenfor enkeltindividets rekkevidde, noe som gjør dem vanskelige å endre og dermed mer bestandige (Grimen, 2004). Bestandigheten i betingelsene kan derfor si noe om fremtiden.

3. OM LITTERATURGJENNOMGANGEN

Denne rapporten er basert på en litteraturgjennomgang, som brukes til å få oversikt over et fenomens omfang og innhold (Peters mfl., 2015). I denne rapporten innebærer det å kartlegge eksisterende kunnskap om den digitale forvaltningen ved å identifisere og velge ut relevante studier, trekke ut data og gjengi resultatene fra dem (Levac mfl., 2010). Tilnærmingen er utforskende, noe som ofte regnes som hensiktsmessig for å undersøke nye og tverrfaglige fenomen, slik som den digitale forvaltningen (Peters mfl., 2020).

Omdreiningspunktet for litteratursøket er møtet mellom brukere og den digitale forvaltningen. En svakhet ved et slikt omdreiningspunkt er at fremtidens møteplasser ikke nødvendigvis er heldigitale. På den annen side vil digitaliseringen være en premissleverandør for fremtidens møteplasser. Digitale teknologier vil ikke bare mediere samhandlingen mellom NAV og brukere, men skal også frigjøre tid til andre former for oppfølging. Dette er et eksempel på hvordan digitaliseringen kan påvirke møtene ansikt-til-ansikt. Andre eksempler er at digitaliseringen kan endre organiseringen av tjenestene (Breit, 2019) og ideen om hva en god tjeneste er (Bruhn, 2015). På tross av omdreiningspunktets begrensninger, brukes ofte den tradisjonelle tjenesteytingen som et sammenligningsgrunnlag i studiene. Dermed kan digitaliseringslitteraturen også gi innsikt i kvaliteter ved ikke-digitale møteformer.

Litteratursøket operasjonaliseres gjennom søkeordet «bakkebyråkrati» («street-level bureaucracy» på engelsk), som viser til stedet hvor førstelinjen leverer offentlige tjenester, møter brukere og utøver skjønn (Lipsky, 2010). Dette er ofte omtalt som førstelinjearbeid i NAV. Fordelen med å forankre søket i denne litteraturen er at bakkebyråkratiene deler felles strukturelle betingelser, noe som gjør dem sammenlignbare. Her er førstelinjen utsatt for motstridende forventninger og kronisk ressursmangel, noe som innebærer at de må utøve skjønn for å prioritere. Dette fører til at førstelinjen har stor innvirkning på den leverte tjenesten (Lipsky, 2010). Dermed vil et fokus på møtene vise politikken i praksis fremfor den for-

mulerte politikken. Den strukturelle forankringen gjør at erfaringer fra skolen, politiet, helsevesenet og lignende kan brukes til å belyse den digitale forvaltningen i NAV. Begrensningene ved en slik operasjonalisering er imidlertid at søkeordet låser treffene til et bestemt teoretisk perspektiv, som forstår velferdsstaten «nedenfra og opp», noe som kan utelate annen relevant litteratur.

Litteratursøket ble gjennomført i biblioteks databasen Oria, som er den søketjenesten NAV har tilgang til. På grunn av begrensninger i søketjenesten ble søket delt opp i flere del søk fremfor et boolsk søk.¹ Følgende søkeord ble brukt for å identifisere internasjonal og norsk litteratur: «street-level bureaucracy» digital*; «street-level bureaucracy» ICT; «street-level bureaucracy» e-government; NAV digitalisering; digital* «Norwegian labor and welfare administration». Det ble gjennomført prøvesøk for å finne søkeord som frembrakte relevante treff. Søkene ble avgrenset til artikler, rapporter og bokkapitler. Lengre dokumenter, slik som avhandlinger og bøker, ble utelatt på grunn av ressursbegrensninger. Søket i den internasjonale litteraturen ble avgrenset til publiseringer i perioden 2000-2022. Perioden reflekterer fremveksten av den digitale forvaltningen som forskningsobjekt. Etersom litteraturen om digitalisering i NAV er begrenset, ble det ikke satt noen årstallsavgrensning i dette søket. Materiale som Arbeids- og velferdsbiblioteket ikke har tilgang til ble inkludert i alle søkene.

Søkene ga 1459 treff som ble lastet ned i referanseprogrammet Zotero. Treffene omtales heretter som studier.² Duplikater ble automatisk identifisert og fjernet, før studienes relevans ble vurdert. Først ble 1109 overskrifter vurdert. Overskrifter som viste til *enten* en digital teknologi eller en form for offentlig tjenes-

¹ Et boolsk søk kombinerer ulike søkeord ved hjelp av operatører som OG, ELLER, osv. (Søk & skriv, 2022).

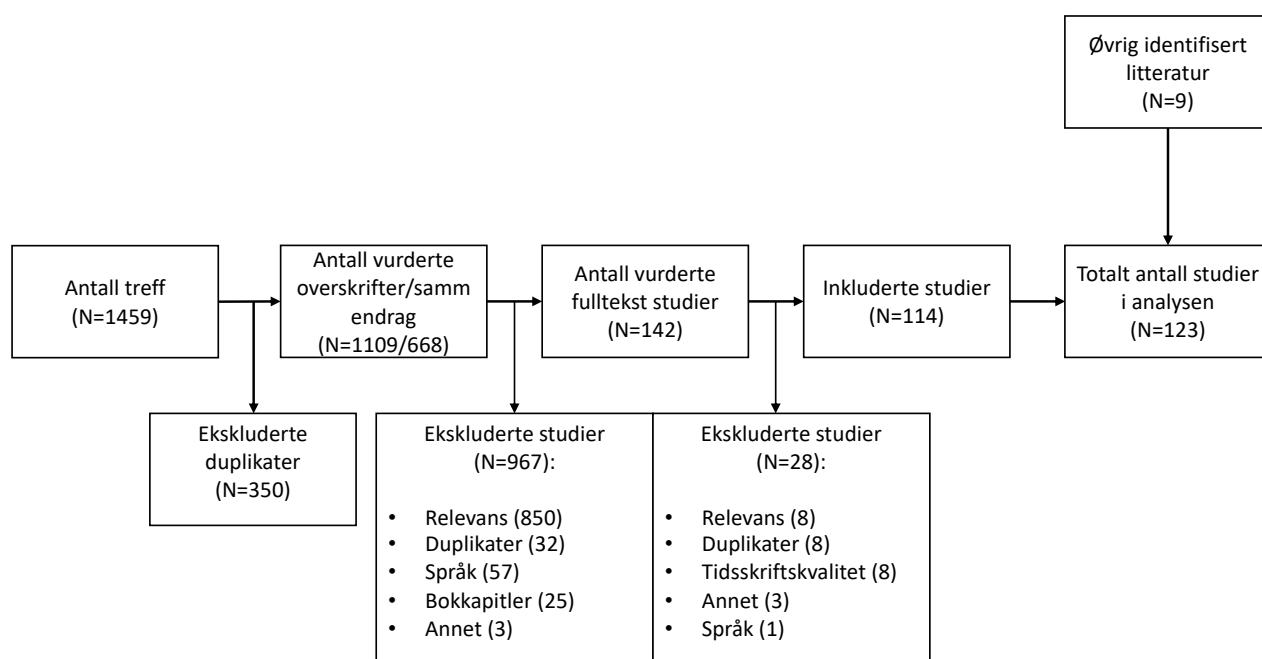
² Studier brukes som et samlebegrep. Deler av litteraturen er imidlertid konseptuell, og ikke basert på unike empiriske studier. For mer informasjon om de ulike treffene i litteraturgjennomgangen, se kjennetegn på s. 16.

teyting ble inkludert. Dernest ble relevansen av 668 sammendrag vurdert. Kun sammendrag som viste til *både* en digital teknologi og en form for offentlig tjenesteyting ble inkludert. Figur 1 gir en oversikt over utvelgelsesprosessen. Totalt ble 1345 studier ekskludert i prosessen. Dette inkluderer blant annet 858 studier som ikke svarte til relevanskravet, 390 automatisk og manuelt identifiserte duplikater og 58 studier som ikke er på et skandinavisk språk/engelsk. På tross av at bokkapitler egentlig var inkludert i søket, var sammendragene ofte generelle og ikke nødvendigvis basert på originale studier. Derfor ble 25 bokkapitler ekskludert i den internasjonale litteraturen, ettersom dette var tidsbesparende og ikke ville hindre besvarelsen av problemstillingen. Det ble i utgangspunktet ikke satt spesifikke kriterier for tidsskriftskvalitet, ettersom dette kunne ha ekskludert relevant grålitteratur om NAV. På tross av at kvaliteten ikke vurderes systematisk i denne gjennomgangen, har åtte artikler blitt ekskludert på grunn av tvil om tidsskriftenes kvalitet. Dette inkluderer studier i tidsskrifter, som har ikke har informasjon tilgjengelig på engelsk eller et skandinavisk språk. Seks studier ble ekskludert av

andre grunner, for eksempel på grunn av feil format eller manglende tilgang. Dermed ble 114 studier fra søket inkludert. Litteraturgjennomgangen har også blitt supplert med ni studier, som ikke var en del av søket.³ Studiene ble inkludert etter anbefaling fra resurspersoner på feltet, slik som forskere og ansatte i NAV. Dette er i hovedsak grålitteratur og studier som ble publisert etter søketidspunktet. Totalt inkluderer litteraturgjennomgangen 123 studier.

Det ble skrevet notater fra studiene, som inneholdt en kort oppsummering av funn, betingelser for effektive/brukerorienterte tjenester og øvrig relevans for fremtidens møteplasser. Deskriptiv informasjon, som metode og tidsskrift, ble også notert. Notatene ble dernest kategorisert i følgende temaer: fremtidens møteplasser, betingelser for fremtidens møteplasser, veilederrollen, brukerrollen og implementering av den digitale forvaltningen. Kategoriene er i utgangspunktet induktive. Det vil si at de ble skapt på bakgrunn av temaer som identifiseres i datamaterialet. Fremtidens møteplasser og betingelsene for møteplassene ble imidlertid brukt som «sensitizing concepts.» Dette er konsepter som gir ana-

Figur 1: Oversikt over utvelgelsesprosessen



³ De ni studiene er skilt ut i litteraturlisten under «Øvrig identifisert litteratur»

lysen en generell retning, men som ikke er absolutte og derfor må gis innhold gjennom empirien (Blumer, 1954, som gjengitt i Bowen, 2006). Resultatene blir presentert tematisk i kapittel 4.

Å oversette praktiske erfaringer fra ulike kontekster til kunnskap som er relevant for fremtidens møteplasser innebærer tolkning. Flere av studiene viser utfordringer i den digitale forvaltningen, som i denne rapporten brukes som utgangspunkt for anbefalinger. For eksempel, når litteraturen viser at digitale teknologier kan utfordre helhetlige narrativ, formuleres anbefalingen som at fremtidens møteplasser bør legge til rette

for historiefortelling. En slik tolkning (re)kontekstualiserer funn og formidler kunnskap som er relevant for NAV, men har også noen svakheter. Funn fra en kontekst er ikke nødvendigvis overførbare til en annen, kritikk kan ikke nødvendigvis omsettes til konstruktiv handling og anbefalinger for fremtiden innebærer alltid en usikkerhet, noe som tilsier at anbefalingene bør brukes med forsiktighet. En viktig begrensning i denne sammenhengen er at litteraturgjennomgangen er gjort uten medforskere, som kunne ha utfordret beslutninger og tolkninger underveis i prosessen. Funn og anbefalinger blir fortløpende oppsummert i form av kulepunkter i resultatdelen.

4. RESULTATER

Resultatene er basert på en gjennomgang 123 studier. Tabell 1 viser studienes kjennetegn. Resultatene preges av en overvekt av kvalitative studier. I motsetning til kvantitative studier, som viser et fenomens utbredelse, redegjør kvalitative studier for fenomenets innhold (Wadel mfl., 2014). På tross av at generalisering ofte problematiseres i kvalitativ forskning, kan det totale antallet studier i denne litteraturgjennomgangen støtte opp om funnenes overførbarhet. Det er også en del konseptuell litteratur i gjennomgangen, noe som har preget tidlige bidrag i digitaliseringsfeltet. Til tross for at de konseptuelle bidragene ikke nødvendigvis speiler en konkret empirisk virkelighet, er noen av dem kjernereferanser som har formet diskusjoner om den digitale forvaltningen.

Storparten av studiene er fra Europa og USA, noe som antageligvis reflekterer utviklingen av den digitale forvaltningen i disse områdene. Det er flest studier fra

Norge, noe som kan forklares av at det ble søkt spesifikt etter studier om NAV og at litteraturgjennomgangen ble supplert med ekstra studier om NAV. Til tross for søkekriteriet er de skandinaviske landene godt representert. Dette er land som ofte regnes som sammenlignbare med Norge. Studiene er i hovedsak publisert i samfunnsvitenskapelige tidsskrifter, som er relevante for offentlig forvaltning. En del av de samfunnsvitenskapelige studiene har likevel en tendens til å fokusere på sårbare brukere, og dermed på utfordringer i forvaltningen. Dermed kan det være at studiene i mindre grad viser hva som faktisk fungerer i en digital offentlig sektor. Halvparten av studiene omhandler arbeids- og sosialtjenester (inkl. barnevern), noe som gjør dem relevante for NAV. Studier fra andre former for førstelinjearbeid kan også være overførbare på bakgrunn av felles strukturelle betingelser.

Resultatene vil videre bli presentert tematisk. Det vil først bli redegjort for fremtidens møteplasser og betin-

Tabell 1: Kjennetegn ved litteraturen

Kjennetegn ved studiene i litteraturgjennomgangen	
Metode	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitativ = 77 (63%) • Kvantitativ = 17 (14%) • Konseptuell/annet = 19 (15%) • Metodetriangulering = 7 (6%) • Litteraturgjennomgang = 3 (2%)
Fagfelt (topp fem)	<ul style="list-style-type: none"> • Offentlig administrasjon og organisasjon = 34 (28%) • Sosialt arbeid og sosialpolitikk = 26 (21%) • Digital forvaltning = 11 (9%) • Sosiotechniske fagfelt = 8 (7%) • Helse = 8 (7%)
Tjeneste (topp tre)	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeids- og sosialtjenester (inkl. barnevern) = 61 (50%) • Helsetjenester = 17 (14%) • Polititjenester = 9 (7%)
Land (topp fem)	<ul style="list-style-type: none"> • Norge = 30 (24%) • Storbritannia = 15 (12%) • Sverige = 13 (11%) • Danmark = 11 (9%) • USA = 11 (9%)

gelsene for dem, dernest for bruker- og veilederrollen i en digital forvaltning og avslutningsvis for implementeringen av digitaliseringspolitikken.

4.1. Fremtidens møteplasser

Det vil innledningsvis bli redegjort for hvordan fremtidens møteplasser kan se ut. Fremtidens møteplasser vil antageligvis ikke se like ut for alle, ettersom brukere har ulike ferdigheter og behov. Dette understreker behovet for både digital samhandling og møter ansikt-til-ansikt. Litteraturen viser også eksempler på alternative møteplasser, som kan bli aktuelle fremover. Nye møteplasser trenger imidlertid forankring og retningslinjer. Avslutningsvis redegjøres det for viktigheten av NAV-kontoret, som skal ivareta brukere som ikke klarer å navigere den digitale forvaltningen.

Fremtidens møteplasser ser ikke like ut for alle

Brukere har ulike hjelpebehov og forutsetninger for å navigere den digitale forvaltningen, noe som gjør at fremtidens møteplasser antageligvis ikke vil se like ut for alle. Den digitale forvaltningen innebærer flere muligheter for digital kontakt og selvbetjening, noe som gir brukere med de *riktige* ferdighetene enklere tilgang til tjenester (Zhu & Andersen, 2021). Digital selvbetjening krever imidlertid en sammensatt kompetanse (H. Hansen mfl., 2018). Brukere må blant annet kunne håndtere teknologien, og forstå innholdet og språket i tjenesten. Dermed krever digital selvbetjening både teknologisk kompetanse, byråkratisk kompetanse og språkkompetanse. Det er derfor ikke alle brukere som har ferdighetene til å navigere den digitale forvaltningen på egen hånd. Dermed risikerer den digitale forvaltningen å marginalisere enkelte brukergrupper og bidra til et digitalt utenforskap (Fugletveit & Lofthus, 2021; Larsson, 2020; Schou & Pors, 2019). Funnene indikerer derfor at den digitale kommunikasjonen ikke vil erstatte møtene ansikt-til-ansikt. Dette er i tråd med NAVs eksisterende praksis, hvor kombinasjonen av digital og tradisjonell samhandling er mest utbredt (H. Hansen mfl., 2018). For mer informasjon om digital kompetanse og digitalt utenforskap, se kapittel 4.3. «Brukerrollen».

- Digital samhandling erstatter ikke tradisjonelle møter. Den gir noen brukere enklere tilgang til tjenester, men kan marginalisere andre. Dermed vil ikke fremtidens møteplasser se like ut for alle.

Ulike møteplasser kan kompensere for hverandres svakheter

Ulike møteplasser har ulike bruksområder. Møter ansikt-til-ansikt bidrar for eksempel med rik informasjon, men kan også være tidkrevende (Løberg, 2021; Zhu & Andersen, 2021). Digitale møteplasser oppleves gjerne som effektive, tilgjengelige og fleksible, men kan være standardiserte og mangle kontekst (Devlieghere & Roose, 2019; Aasback, 2021). Den kontekstuelle informasjonen er viktig for å forstå brukerens behov og gi riktig oppfølging (Aasback, 2021). Fordelene med de ulike møteplassene illustrerer behovet for begge. Fremfor å begrense interaksjonen til en møteplass, kan en kombinasjon av flere interaksjonsformer kompensere for hverandres svakheter. Teknologien kan for eksempel komplementere eller støtte opp om møter ansikt-til-ansikt for å skape både tilgjengelighet og brukerorientering (Jansson & Erlingsson, 2014; McCall mfl., 2021; Ranerup & Henriksen, 2019). En slik hybrid form for tjenesteyting er en kombinasjon som vurderes som positiv av både førstelinjen og brukere (Marston, 2006; Reddick, 2005).

- En kombinasjon av digital og tradisjonell oppfølging kan kompensere for hverandres svakheter (se f.eks. Jansson & Erlingsson, 2014).

En kombinasjon av møteplasser krever imidlertid en bevissthet om kanalvalg, det vil si, hvilke kanaler NAV og bruker kommuniserer i. Nettsider kan for eksempel egne seg til å gi informasjon, telefonsamtaler kan være hensiktsmessige for å løse problemer og møter ansikt-til-ansikt kan hjelpe brukere med å få tilgang til tjenester (Reddick, 2009). Generelt peker litteraturen i retning av at jo mer kompleks oppgaven er, desto større er gjerne behovet for menneskelig kontakt, skjønnsutøvelse og rikere informasjonskanaler, slik som møter ansikt-til-ansikt (Bruhn, 2015; Bullock, 2019; Elyounes, 2021; Zhu & Andersen, 2021). Kanalvalg kompliseres likevel av brukerens erfaring med ulike kanaler, noe som kan påvirke deres kanalpreferanse (Madsen & Kræmmergaard, 2015).

- Kanalvalg bør tilpasses brukerens situasjon. Jo mer kompleks oppgaven er, desto større er gjerne behovet for menneskelig kontakt, skjønnsutøvelse og rikere informasjon (Bruhn, 2015; Bullock, 2019; Elyounes, 2021; Zhu & Andersen, 2021).

Aasback (2021) har undersøkt hvordan veiledere i NAV bruker ulike kommunikasjonskanaler i oppfølgingsarbeidet. Hun finner at bruken avhenger av kanalenes egenskaper, innholdet i oppfølgingen, brukers situasjon og tidspress i førstelinjen. På tross av at møter ansikt-til-ansikt kan bidra til å avklare forventninger, er ikke denne formen for relasjonelt arbeid like viktig i alle saker. Kompleksiteten i brukers sak, samt brukers digitale ferdigheter og kanalpreferanse, påvirker valget av kanal. Optimale kanalvalg kan imidlertid utfordres av tidspress i førstelinjen. I slike tilfeller velger veilederne gjerne digitale kanaler, ettersom disse oppfattes som effektive (Aasback, 2021).

Nye møteplasser trenger forankring og retningslinjer

Fremtidens møteplasser er ikke nødvendigvis begrenset til dagens møteformer, slik som møter på lokal-kontoret eller digitale dialoger i aktivitetsplanen. På tross av at litteraturen sier mindre om hvordan fremtiden ser ut, har koronapandemien skapt både et mulighetsrom og utstillingsvindu for alternative møteplasser. Eksempler på dette er møter i åpne rom, utendørs og på gåtur (Collins & Augsberger, 2021). Her kan digitale teknologier gjøre ansatte mer mobile, noe som kan gjøre det enklere å nå visse brukergrupper (Tapia-Conyer mfl., 2016). Litteraturen viser også en mer omfattende bruk av internett og sosiale medier, som blant annet brukes til å innhente og dele informasjon med brukere (Chan-Gon & Holzer, 2006; Kvakic mfl., 2021; Ma, 2013).

- Litteraturen viser flere eksempler på alternative møteplasser, som for eksempel å møtes utenfor kontoret eller på digitale plattformer.

Nye møteplasser kan imidlertid skape noen utfordringer, for eksempel relatert til personvern, taushetsplikt, førstelinjens sikkerhet og etiske vurderinger (Kvakic mfl., 2021; Mearns mfl., 2015). De alternative møte-

plassene reiser blant annet spørsmål om hvem man kan møte utenfor kontoret, hva man kan snakke om i offentlige rom og hvilken informasjon man kan søke opp på nett. Bruken av sosiale medier er et eksempel på hvordan den digitale interaksjonen kan bestå av både formelle og uformelle rom, som ikke nødvendigvis er regulert. Enkelte av møteformene, slik som turer og kafebesøk, kan dessuten være tidkrevende og utfordrende å oppskalere. Håkansta (2021) viser også at mobilt arbeid kan resultere i at førstelinjen blir sosialt og profesjonelt isolert.

- Uformelle kanaler og nye møteplasser kan utfordre taushetsplikt, personvern og sikkerhet.

Utfordringene tilsier at fremtidens møteplasser trenger forankring i organisasjonen og klare retningslinjer. I en digital kontekst kan mangelen på slike retningslinjer føre til at førstelinjen enten avstår fra bruk av teknologien eller utvikler egne praksiser for bruk av den (Kvakic mfl., 2021; Wessels mfl., 2017). Et eksempel på sistnevnte er hvordan ansatte i barnevernet opprettet falske kontoer på sosiale medier for å samle informasjon om brukere, som hvorvidt barnets mor har blitt sammen med den voldelige faren igjen (Kvakic mfl., 2021). Grensene mellom organisasjonen, praktikerens og brukers rolle er derfor under konstant forhandling i en digital kontekst (Mearns mfl., 2015). I motsetning til tidligere, hvor ansatte ble introdusert til teknologier via arbeidsplassen, kommer ansatte nå i kontakt med teknologiene i en privat sammenheng først. Dette kan utfordre utviklingen av rutiner, praksis og protokoller, ettersom normene for bruk av teknologier, internett og sosiale medier allerede utvikles i en videre samfunnskontekst (Mearns mfl., 2015).

- Manglende retningslinjer kan resultere i at førstelinjen utvikler egne praksiser (Kvakic mfl., 2021; Wessels mfl., 2017). Dette indikerer at fremtidige møteplasser bør forankres i organisasjonen og ha klare retningslinjer.

Utfordringen med regler og rutiner er imidlertid at de kan gjøre det vanskelig å møte brukere hvor de er (Zhu & Andersen, 2021). Et eksempel på dette er brukere som kontakter NAV i uformelle kanaler, og som må henvises til riktig kanal før de får hjelp. Det er

derfor viktig å forstå brukerens preferanser og at uplanlagt digital kommunikasjon kan være viktig for å bygge relasjon til unge brukere (Zhu & Andersen, 2021).

NAV-kontoret som møteplass

Digitalisering aktualiserer spørsmålet om NAV-kontorets plass i fremtiden. Digitale tjenester muliggjør samhandling på tvers av avstand, og dermed sentralisering av tjenester (Kim mfl., 2014). Lokalkontorene er imidlertid viktige for at alle brukere skal kunne fremme sine behov og krav (Helsetilsynet, 2022; Lundberg & Syltevik, 2016). Brukerne som møter opp på kontoret er i økende grad de som ikke klarer å navigere den digitale forvaltningen på egen hånd, enten fordi de ikke forstår de digitale løsningene eller forvaltningen (Lundberg & Syltevik, 2016; Schou & Pors, 2019). Ofte er dette brukere som allerede er i en sårbar situasjon (Schou & Pors, 2019). Digitalisering kan derfor påvirke hvilke brukergrupper som oppsøker kontoret, forventningene til tjenesten og hvordan tjenesten leveres (se f.eks. Gannon-Leary & Carr, 2010).

- På tross av at digitalisering kan muliggjøre sentralisering, er lokalkontorene viktige for NAVs tilgjengelighet, slik at også sårbare brukere kan fremme sine behov.

NAV-kontoret er ikke kun viktig for brukere, men også for legitimiteten til den digitale forvaltningen. Legitimiteten avhenger av at førstelinjen kan hjelpe ikke-digitale brukere med å få den hjelpen de har krav på (Jørgensen & Schou, 2020). Dette vil i enkelte tilfeller innebære å handle på tvers av policyidealer for å opprettholde dem, som for eksempel å løse oppgaver for brukere som forventes å være digitale (Jørgensen & Schou, 2020). NAV-kontoret blir dermed stedet, hvor veiledere medierer mellom forventningen om en digital bruker og brukerens reelle ferdigheter (Pors & Schou, 2021). Risikoen er imidlertid at dette meglingsarbeidet ikke anerkjennes, fordi det skjules bak forventningen om digital selvbetjening (Jørgensen & Schou, 2020). Flere digitale brukere kan også endre ressursene som tilføres lokalkontorenes mottak, antall mottak og mottakenes sikkerhet (Lundberg & Syltevik, 2016). Det er imidlertid viktig at flere digitale

brukere ikke resulterer i mindre tilgjengelige tjenester for brukerne som trenger det mest (Helsetilsynet, 2022). For mer informasjon om hvordan den digitale forvaltningen endrer bruker- og veilederrollen, se kapittel 4.3. og 4.4.

- Lokalkontorene hjelper brukere navigere digitale tjenester, og er dermed viktige for den digitale forvaltningens legitimitet og overlevelse (Jørgensen & Schou, 2020).

4.2. Betingelser for fremtidens møteplasser

I dette kapittelet blir fire betingelser for fremtidens møteplasser identifisert. Betingelsene kommer av overordnede strukturer som kan forme handlinger på individnivå, og bør derfor ha en viss bestandighet. Dermed er dette betingelser som kan si noe om en mulig fremtid. Det vil først bli redegjort for hvordan digitalisering kan forsterke eksisterende politikk, organisasjonsmønstre og sosial lagdeling. Derne beskriver den digitale forvaltningens innvirkning på skjønnsutøvelse og kontroll, hvorfor digital dialog ikke nødvendigvis frigjør tid i førstelinjen og hvordan partnerskapet kan skape to innganger til NAV.

Digitalisering kan forsterke eksisterende politikk, organisasjonsmønstre og sosial lagdeling

Den første betingelsen for fremtidens møteplasser er at digitalisering kan forsterke eksisterende politikk (Bruhn, 2015; H. Hansen mfl., 2018), organisasjonsmønstre (Meijer mfl., 2021) og sosial lagdeling (Schou & Pors, 2019; Thomas & Streib, 2003). Organisering og digitalisering griper i økende grad inn i hverandre (Breit, 2019), noe som krever en bevissthet om at organisasjonsendringer kan innebære teknologiske endringer – og omvendt, at digitalisering kan innebære organisasjonsendringer (H. Hansen mfl., 2018). Et eksempel på dette er hvordan digitalisering muliggjør omorganiseringer, blant annet i form av sentralisering og spesialisering (Bruhn, 2015). Den digitale forvaltningens resultater avhenger dermed av konteksten som former organisasjonens praksis, målgruppene som anvender de digitale løsninger og de politiske målene som teknologien skal innfri (Marston, 2006).

- Digitalisering kan reproducere og forsterke eksisterende politikk og organisasjonsmønstre (Bruhn, 2015; H. Hansen mfl., 2018; Meijer mfl., 2021), noe som krever bevissthet om konteksten digitale teknologier utvikles og iverksettes i.

Den digitale forvaltningen kan forsterke blant annet New Public Management (NPM)⁴ og aktiveringspolitikk⁵ gjennom kvantitativ kontroll, standardisering og digital selvbetjening (Bruhn, 2015; H. Hansen mfl., 2018), det vil si kontekster som angår NAV. Et eksempel på dette er digitale selvbetjeningsløsninger, som tillater brukere å løse oppgaver på egen hånd. Løsningene kan støtte opp om en forventning om aktive brukere og dermed forsterke aktiveringspolitikk. For mer informasjon om digital selvbetjening, se kapittel 4.3. «Brukerrollen». Den digitale forvaltningen kan også forsterke hierarki og profesjonsorientering i en organisasjon. På den ene siden kan digitaliseringen av hierarkiske organisasjoner skape «algoritmiske bur», hvor organisasjonsmakt utøves gjennom algoritmer (Meijer mfl., 2021). På den andre siden kan digitaliseringen av organisasjoner basert på skjønnsutøvelse produsere en «algoritmisk kollega», hvor algoritmene er råd som berikes av profesjonell kunnskap (Meijer mfl., 2021). Til tross for at digitalisering kan skape forandring, er byråkratier også motstandsdyktige (Kim mfl., 2014). Det kan for eksempel være vanskelig å erstatte den gamle logikken i en organisasjon, ettersom den er en del av praksis, språk og så videre (Introna mfl., 2009). Dermed tilsier funnene at det ikke er teknologien alene som skaper endringer, men at den må forstås i en kontekst. Dette utfordrer deterministiske ideer om digitalisering.

- NPM og aktiveringspolitikk er kontekster som digitaliseringen kan forsterke i NAV.

.....

⁴ New Public Management er en samlebetegnelse for ulike markedsinspirerte prinsipper som brukes for å organisere og styre offentlig sektor (T. Hansen, 2022). Et eksempel på NPM er mål- og resultatstyring (T. Hansen, 2022)

⁵ Aktiveringspolitikk innebærer bruk av støttende og restriktive tiltak med mål om å øke overgangen til arbeid (Bugge, 2021). Det vil si en politikk som skal støtte opp om arbeidslinjen. Et eksempel på et slikt tiltak er aktivitetskrav for stønadsmottagere (Bugge, 2021).

Digitaliseringen forsterker ikke kun organisasjonsmønstre, men kan også opprettholde og forsterke eksisterende sosiale skiller ved å reproducere sosiale, økonomiske og kulturelle forskjeller (Schou & Pors, 2019). Et eksempel på dette er digital selvbetjening, som kan gjøre det vanskeligere for enkelte brukere å få adgang til tjenester, for eksempel fordi de mangler de riktige ferdighetene for å navigere den digitale forvaltningen. Profilerings er et annet eksempel, hvor data brukes for å predikere en persons muligheter. Profileringen kan forsterke ulikheter når grupper gis eller nektes adgang på bakgrunn av prediksjonen (Henman, 2019). Henman (2005, som gjengitt i Henman, 2019) argumenterer for at profileringsen kan utfordre uskyldighetsprinsippet når brukere tilskrives handlinger de enda ikke har gjennomført. Digitalisering kan derfor også skape nye former for digitalt utenforskap (Schou & Pors, 2019). For mer informasjon om digitalt utenforskap, se kapittel 4.3.

- Den digitale forvaltningen kan bidra til sosial lagdeling gjennom hvilke grupper som gis og nektes adgang til tjenester (Henman, 2019; Schou & Pors, 2019).

Den digitale forvaltningen kan endre betingelsene for skjønnsutøvelse og kontroll

En av de sentrale debattene i litteraturen handler om hvorvidt digitalisering begrenser eller viderefører skjønnsutøvelsen. Den deterministiske litteraturen bruker gjerne automatisering av saksbehandlingsprosesser som et eksempel på at teknologien kan erstatte mennesket. Automatisering gir en annen praktisk implementering av politikk, hvor beslutningsmakten plasseres hos IT-eksperter (Bovens & Zouridis, 2002). Her er ikke lenger målet med oppgaven å anvende loven i individuelle saker, men å oversette beslutninger til et digitalt format. Litteraturen beveger seg imidlertid vekk fra denne deterministiske forståelsen av digitalisering. På tross av at automatisering skaper en «perfekt» implementering av loven, preges den også av en rigiditet som kan utfordre forvaltningens legitimitet (Bovens & Zouridis, 2002). Det er derfor ikke alle oppgaver som egner seg like godt til automatisering. Ofte vil rutinepregede transaksjoner bli automatisert, mens teknologien i mindre grad påvirker kjernen av det sosiale arbeidet (Busch & Henriksen,

2018). Dermed vil de komplekse oppgavene gjenstå, noe som kan øke behovet for skjønnsutøvelse (Bruhn, 2015). Digitale teknologier kan dessuten skape flere blindsoner, som kan forsterke skjønnsutøvelsen (Jorna & Wagenaar, 2007). Dette understrekes av flere empiriske eksempler, som viser hvordan førstelinjen utøver skjønn i en digital kontekst (se f.eks. Røhnebæk, 2016). Dermed tilsier funnene at den digitale forvaltningen ikke nødvendigvis erstatter skjønnsutøvelsen (Dolata mfl., 2020).

- Digitalisering kan standardisere deler av førstelinjearbeidet, men erstatter ikke nødvendigvis skjønnsutøvelsen. Ofte blir rutinepregede oppgaver automatisert, noe som etterlater komplekse saker til førstelinjen (Busch & Henriksen, 2018).

Den digitale forvaltningen er likevel mer transparent og digitale teknologier kan strukturere førstelinjens arbeid, noe som kan endre betingelsene for skjønnsutøvelse, kontroll og ansvarliggjøring. Fagsystemer kan for eksempel standardisere førstelinjens arbeid gjennom kodifisert informasjon, detaljerte arbeidssteg og kontrollmekanismer, slik som måling av produksjon (Bruhn, 2015; Petrakaki, 2018). En slik form for kontroll kan begrense førstelinjens handlingsrom og brukes for å holde førstelinjen ansvarlig. Ofte handler imidlertid dette ansvaret om å sikre produksjon, og gagner ikke nødvendigvis brukeren (Petrakaki mfl., 2009). Den digitale forvaltningen tilrettelegger også for ansvarliggjøring gjennom åpenhet, adgang til data og overvåkning av produksjon i sanntid, uten at dette er en garanti for et reelt ansvar (Lindquist & Huse, 2017; Petrakaki mfl., 2009; Yeo & Jeon, 2021). Litteraturen viser også eksempler på andre former for ansvarliggjøring, som oppstår når brukere får tilgang til mer informasjon (Røhnebæk & Løberg, 2021; Yeo & Jeon, 2021). I NAV gir den digitale aktivitetsplanen brukeren innsyn i egen sak og dermed tilgang til deler av forvaltningen som tidligere var utenfor rekkevidde (Røhnebæk & Løberg, 2021). Dialogen i aktivitetsplanen skaper muligheter for å korrigere, redigere og kontrollere hverandre, noe som innebærer at veiledernes autonomi i større grad etableres i samspill med brukeren (Røhnebæk & Løberg, 2021).

- En transparent digital forvaltning kan endre betingelsene for skjønn, kontroll og ansvarliggjøring. Brukere får også tilgang til egen sak, noe som innebærer at førstelinjens autonomi i større grad etableres i samspill med brukere (Røhnebæk & Løberg, 2021).

På tross av at gjennomsiktigheten kan forsterke kontrollen av ansatte, gir hverken måltall eller digital dokumentasjon nødvendigvis et reelt bilde av praksisen i førstelinjen. Litteraturen viser en rekke empiriske eksempler på hvordan førstelinjen omgår digital kontroll og skjerner seg fra innsyn (se f.eks. Petersson & Backman, 2021). Et eksempel på dette er at gjennomsiktigheten i digitale samtalereferat og meldinger kan gjøre førstelinjen risikoavers (Mearns mfl., 2015), noe som kan resultere i varsomme formuleringer (Breit mfl., 2021). Digital kontroll kan dermed skape en uformell skjønnsutøvelse, hvor førstelinjen utøver sitt skjønn gjennom hvilken informasjon som dokumenteres i saksbehandlingsprosesser. For mer informasjon om uformell skjønnsutøvelse, se delkappitlet «Førstelinjen kan motsette seg teknologi som ikke støtter opp om deres arbeid og verdier».

- Digitale kontrollmekanismer kan bidra til en uformell skjønnsutøvelse, som er mindre synlig og vanskeligere å kontrollere. Dermed gir ikke det dokumenterte arbeidet alltid et reelt bilde av arbeidet.

For stor gjennomsiktighet kan være utfordrende for både førstelinjen og brukere, som Petersson og Backman (2021) illustrerer i et eksempel fra leger som dokumenterer sitt arbeid for pasientene. Når rutinekontroller for kreft dokumenteres i digitale journaler kan det skape unødvendig uro hos pasienter, ettersom pasienten ikke nødvendigvis tolker informasjonen riktig. Dette kan resultere i at flere pasienter tar kontakt med legen (Petersson & Backman, 2021). På tross av at gjennomsiktighet ofte regnes som tillitsvekkende, kan den også redusere tilliten til offentlige tjenester (O'Neill, 2002, som gjengitt i Bromberg mfl., 2018). Bromberg mfl. (2018) bruker filmer fra kroppskamera i det amerikanske politiet som et eksempel på dette, hvor tilgang til filmene kan være overveldende for offentligheten og kreve kunnskap om hvor-

dan denne informasjonen skal tolkes. Media kan dessuten forsterke redusert tillit ved å gjengi negative saker, som er tilgjengelige for offentligheten (Worthy, 2013, som gjengitt i Bromberg mfl., 2018). Til gjengjeld kan korrekt implementering av kroppskameraer også vise kompleksiteten og nyansene i arbeidet (Wright & Headley, 2021). Wright og Headley (2021) viser at dette kan forbedre politiets adferd og dermed legitimitet, men at fravær av negativ adferd ikke kan oversettes direkte til økt tillit.

- Gjennomsiktighet kan både skape og redusere tillit til offentlige tjenester. Ofte krever en riktig tolkning av informasjon fagkunnskap (Bromberg mfl., 2018).

Digital dialog frigjør ikke nødvendigvis tid i førstelinjen

En av begrunnelsene for digitaliseringen av offentlig sektor er at digitale teknologier skal bidra til effektivisering. Et eksempel på dette i NAV er Kanalstrategien og bruk av digital dialog, som skal frigjøre tid til oppfølging av sårbare brukere. Dette er tid som også kan være viktig for fremtidens møteplasser. Litteraturen konkluderer imidlertid ikke enstemmig med at digital dialog gjør arbeidet mer effektivt. På den ene siden viser flere studier at veilederne opplever digitalt arbeid som effektivt, blant annet fordi digital kommunikasjon muliggjør direkte toveiskommunikasjon, selvbetjeningsløsninger skaper muligheter for å «outsource» oppgaver til brukerne og Kontaktsenteret avlastet førstelinjen (Breit mfl., 2021; Løberg, 2021; Proba, 2022). På den andre siden illustrerer flere studier at digital interaksjon ikke nødvendigvis frigjør tid i førstelinjen (Chen mfl., 2006; Henman, 2019; Mearns mfl., 2015). Fossetøl, Borg og Breit (2020) argumenterer for at digital dialog er et lavterskeltilbud, som kan resultere i merarbeid for førstelinjen og dermed gjøre det vanskelig å realisere effektiviseringsgevinster. Breit mfl. (2021) påpeker at veiledere blir tilgjengelige i den digitale dialogen, noe som regnes som positivt blant veilederne, men også kan skape en strøm av mindre relevante meldinger. Løberg (2021) argumenterer for at denne tilgjengeligheten kan skape en etterspørsel etter tjenestene. Dette kommer av at NAV er tilbudsrevet, noe som innebærer at når det slippes et tilbud om digital veiledning kan vi

forvente at brukere vil etterspørre dette (Løberg, 2021). Det er imidlertid ikke bare tilgjengelighet som påvirker etterspørselen. Det kan også brukernes oppfatning av eget behov og tilbøyelighet til å søke hjelp (Minkoff, 2016).

- På tross av at digital interaksjon kan oppleves som effektiv, kan den også gjøre veilederen tilgjengelig for bruker, senke terskelen for kontakt og skape en etterspørsel etter tjenestene (Breit mfl., 2021; Fossetøl mfl., 2020; Løberg, 2021).

Digital oppfølging trenger heller ikke å gi en mer effektiv ressursbruk i NAV samlet sett, selv om veiledere opplever den som effektiv (Aasback, 2021). Den digitale dialogen gir ofte mindre rik informasjon enn møter ansikt-til-ansikt, noe som kan utfordre relasjonelle aspekt ved oppfølgingsarbeidet, begrense informasjonsdeling og gjøre det vanskeligere å vurdere brukernes hjelpebehov. Fragmentert digital informasjon kan også skape misforståelser, som kan innebære merarbeid for veilederne (Aasback, 2021). På den annen side kan tidsforsinkelsen i den asynkrone, digitale dialogen være en fordel i denne sammenhengen. I motsetning til telefonsamtaler som avbryter arbeidet, kan veiledere svare på digitale meldinger når det passer dem, noe som kan frigjøre tid (Bergum mfl., 2020). På tross av tett dialog mellom veiledere og brukere i den digitale aktivitetsplanen, mangler det ofte spesifikke mål for oppfølgingen i planen og det er liten grad av bevisstgjøring rundt formålet med oppfølgingen i den digitale dialogen (Ekelund, 2021). Det stilles ofte spørsmål i dialogen som ikke omhandler arbeidsrettet aktivitet, noe som kan indikere en begrenset systemforståelse hos brukergruppen (Ekelund, 2021). Tidligere forskning viser attpåtil at brukere ikke nødvendigvis er så aktive i aktivitetsplanen, noe som innebærer at veiledere må motivere dem til å ta planen i bruk (Fossetøl mfl., 2020; H. Hansen mfl., 2018). Det kan dermed stilles spørsmål om effektivitet både i form av tid og måloppnåelse – det er ikke bare tidkrevende å motivere brukere til å anvende digitale løsninger, men mangelen på arbeidsretting kan utfordre overgangen til arbeid.

- Det kan være tidkrevende å gjøre den digitale dialogen arbeidsrettet og få brukere til å anvende

den digitale aktivitetsplanen (Ekelund, 2021; Fossetøl mfl., 2020; H. Hansen mfl., 2018), noe som kan utfordre effektivitet i form av både tid og måloppnåelse.

Partnerskapet kan skape to «dører» til NAV

Partnerskapet i NAV er en unik implementeringskontekst. Formålet med NAV-reformen var å skape en «dør» til flere beslektede tjenester, noe som ofte omtales som en «one-stop shop» i litteraturen. Digitalisering kan støtte opp om en slik «one-stop shop» (Zuurmond, 2005). Et eksempel på dette er digital informasjonsdeling på tvers av tjenester, noe som kan bidra til samarbeid, integrasjon mellom dem og potensielt redusere siloer (McCall mfl., 2021; Monaghan & Cos, 2021). Det er viktig at den digitale informasjonsdelingen gir ansatte rask og helhetlig oversikt over brukerens situasjon og oppfølging, for eksempel i form av felles digitale journaler (Boulus-Rødje, 2018; Monaghan & Cos, 2021). Det er imidlertid en fare for digital overintegrasjon, som virker mot sin hensikt (Baines mfl., 2010). Overintegrasjonen oppstår når informasjonsdelingssystemene ikke gagnar noen parter, ettersom partene henter inn, lagrer og bruker informasjon på ulike måter (Baines mfl., 2010).

- Informasjonsdeling på tvers kan bidra til samarbeid, integrasjon mellom tjenester og potensielt redusere siloer (McCall mfl., 2021; Monaghan & Cos, 2021).

Fremveksten av proaktive, automatiske tjenester skaper til og med en teoretisk mulighet for en «no-stop shop», hvor data fra livshendelser brukes for å automatisk tildele brukere tjenester (Larsson & Haldar, 2021). I NAV brukes for eksempel data om fødsler til å automatisk tildele brukere barnetrygd. Når brukere mottar tjenesten uten å måtte søke om den, reduseres kravene til brukeres ferdigheter for å navigere den digitale forvaltningen, noe som kan redusere andelen brukere som marginaliseres i en digital kontekst. Forskning på NAV viser imidlertid at de brukerne som må søke om tjenesten manuelt, som ofte er atypiske saker, pålegges en rekke kostnader i form av ventetid, krav om å bekjentgjøre seg med tjenesten og dokumentasjonskrav (Larsson, 2020; Larsson & Haldar, 2021). Larsson og Haldar (2021) argumenterer

derfor for at det oppstår et trilemma med en slik automatisering, hvor kun to av tre valg kan realiseres: 1) en tjeneste som inkluderer alle, 2) høy grad av presisjon og få feilutbetalinger, eller 3) en selvstendig velferdspolitik som ikke må skrives om for å sikre digital implementering.

- Proaktiv automatisering kan støtte brukere som ikke evner å navigere den digitale forvaltningen, men også påføre brukere som ikke dekkes av automatiseringen kostnader, for eksempel i form av dokumentasjonskrav (Larsson, 2020; Larsson & Haldar, 2021).

På tross av at digital samordning og integrasjon kan støtte opp om «en dør» for alle, peker forskningen også på noen utfordringer i NAV. Manglende koordinering mellom statlige og kommunale systemer kan gjøre det vanskelig å hente ut de organisatoriske fordelene i partnerskapet, og dermed vanskelig å realisere digitale forenklingsprosesser (Breit, 2019; Fossetøl mfl., 2016). Bruk av flere fagsystemer innebærer også dobbeltarbeid når informasjon skal registreres og hentes ut (Breit, 2019; Zhu & Andersen, 2021). Den interne organiseringen kan dessuten påvirke brukere, som ikke nødvendigvis forstår skillet mellom statlige og kommunale kommunikasjonskanaler (Fossetøl mfl., 2020). Et eksempel på dette er at brukere ikke skal skrive om økonomisk sosialhjelp i den digitale dialogen. Dermed kan manglende koordinering mellom stat og kommuner skape flere «dører» inn til NAV, og hindre en helhetlig tjenestelevering (Breit, 2019).

- Partnerskapet kan utfordre digitale forenklingsprosesser og skape flere «dører» inn til NAV (Breit, 2019; Fossetøl mfl., 2020). Dette krever koordinering mellom statlige og kommunale systemer.

4.3. Brukerrollen

Vi kan forvente at brukere får en mer aktiv rolle i fremtidens møteplasser, ettersom digitalisering ofte reproducerer eksisterende politikk og organisasjonsmønstre, slik som aktiveringspolitikk. Et eksempel på dette er digitale selvbetjeningsløsninger. Løsningene

gir brukere muligheten til å løse administrative oppgaver på egen hånd, noe som kan forsterke ideen om aktive brukere. Brukere blir medprodusenter av den digitale tjenesten og har dermed stor innvirkning på hvordan digitale teknologier forstås, anvendes og implementeres (Mearns mfl., 2015). Et eksempel på dette er den digitale dialogen i NAV, som gir brukere mulighet til å «redigere» veilederens fremstilling av deres sak (Rønnebak & Løberg, 2021). Digitale løsninger kan således gi brukere muligheter for medvirkning og autonomi, men skaper ikke automatisk myndiggjøring (Marston, 2006).

- Vi kan forvente at brukere får en aktiv rolle i fremtidens møteplasser. Brukere har stor innvirkning på hvordan teknologien forstås, anvendes og implementeres, som medprodusenter av de digitale tjenestene (Mearns mfl., 2015).

Pors og Pallesen (2021) argumenterer for at digital selvbetjening endrer brukerrollen fra å være individer med utfordringer til å bli ressurser som skal aktiveres for å oppnå økonomiske mål. Til grunn for konstruksjonen av en aktiv bruker ligger det en implisitt forståelse av at brukeren i utgangspunktet ikke er aktiv (Caswell mfl., 2010; Marston, 2006), noe som kan forsterke kontrollen av brukeren (Marston, 2006). Digital selvbetjening legger til rette for overvåkning og samler konstant inn informasjon som kan brukes mot brukeren (Fletcher & Wright, 2018). Dermed kan den digitale forvaltningen forsterke aktiveringspolitikken. Dersom aktivitetskrav forutsetter digitale aktiviteter vil det kunne ramme brukere med helseutfordringer, språkutfordringer, analfabetisme, manglende IT-ferdigheter og de som motsetter seg inngripende overvåkning (Fletcher & Wright, 2018). En inkluderende digital forvaltning krever derfor en bevissthet om hvordan digitale løsninger kan skape en implisitt og eksplisitt favorisering av digitale brukere, som for eksempel når tilgang til tjenester avhenger av brukers digitale ferdigheter (Schou & Pors, 2019).

- Forventninger om aktive brukere kan forsterke kontrollaspekter i den digitale forvaltningen (Marston, 2006). Det er viktig at aktivitetskrav ikke forutsetter at brukere er digitale.

En av hovedutfordringene med digital selvbetjening er at brukere må ha en rekke ferdigheter for å medvirke (Larsson & Skjølvik, 2021). Den digitale kompetansen er imidlertid sammensatt. Den krever blant annet tilgang til den aktuelle teknologien og kunnskap om hvordan den skal brukes (Zhu & Andersen, 2021). Ofte vil en formålstjenlig bruk av teknologiene også kreve andre former for kompetanse, slik som fagkompetanse (Breit & Salomon, 2015; Fugletveit & Loftus, 2021; Zhu & Andersen, 2021). Breit og Salomon (2015) argumenterer for eksempel for at det kreves både digital og økonomisk kompetanse for å forstå NAVs digitale pensjonsløsning. Manglende digital kompetanse har også blitt relatert til en rekke andre faktorer, slik som livssituasjon, hjelpebehov og ytelse (H. Hansen mfl., 2018). Å forstå bruken av digitale tjenester som et valg undergraver dermed den kunnskapen og kompleksiteten som digital samhandling krever (Marston, 2006). Digital selvbetjening er derfor ikke bare en form for selvhjelp, men medfører også et individuelt ansvar og risiko (Jansson & Erlingsson, 2014; Marston, 2006). Dermed kan selvbetjeningen bidra til et utenforskap for de som ikke evner å hjelpe seg selv i en digital kontekst. Ofte er dette grupper som allerede er i en sårbar situasjon, og som risikerer ytterligere marginalisering i den digitale forvaltningen (Larsson, 2020; Schou & Pors, 2019).

- Digital selvbetjening flytter ansvar og risiko over på brukeren (Jansson & Erlingsson, 2014; Marston, 2006; Schou & Pors, 2019). Brukere som ikke klarer å navigere digitale tjenester risikerer digitalt utenforskap.

Fremtidens møteplasser kan tilrettelegge for brukers deltagelse i den digitale forvaltningen (Changon & Holzer, 2006; Tetri & Juujärvi, 2022). Det er flere eksempler på at brukere får hjelp av andre institusjoner, familie og venner til å navigere digitale tjenester (Fugletveit & Loftus, 2021; Helsetilsynet, 2022; Tetri & Juujärvi, 2022). Tetri og Juujärvi (2022) har vist at medhjelpernes tro på brukers mestring er viktig for brukers intensjon om å ta digitale tjenester i bruk. Det kan dermed være hensiktsmessig å tilrettelegge for ulike former av sosial støtte i bruk av de digitale kanalene. Fremtidens møteplasser kan også legge til rette for brukersperspektiver i den digitale

samhandlingen ved å gi brukere innsikt i og mulighet til å korrigere egen sak, og etterspørre mer kontekstuell informasjon om brukeren (Devlieghere & Roose, 2019; Løberg, 2023a). Digitale former for representasjon kan hindre brukermedvirkning når brukere ikke får fortelle sine livshistorier og dermed ikke representeres via en menneskelig stemme (Barfoed, 2019). Når arbeidet blir mer sentralisert, avpersonifisert og flere saksbehandlere arbeider på en sak, for eksempel ved bruk av første- og andrelinje, kan det skape fragmenterte relasjoner og frustrasjon hos brukere som må gjengi og forklare sin situasjon flere ganger (Bruhn, 2015). Fremtidens møteplasser bør derfor legge til rette for historiefortelling, både som en form for brukermedvirkning og for å gi førstelinjen kontekst i sitt arbeid.

- Fremtidens møteplasser kan legge til rette for brukermedvirkning på ulike nivå, for eksempel ved å tilrettelegge for ulike former av sosial støtte i bruk av de digitale kanalene og skape rom for historiefortelling.

4.4. Veilederrollen

Forventningen om aktive digitale brukere former veilederrollen, som i økende grad handler om å rettlegge og motivere brukeren til å anvende digitale selvbetjeningsløsninger. På tross av at digitale teknologier kan sette rammene for førstelinjens autonomi, kan veiledere også motsette seg teknologi som ikke støtter opp om deres arbeid og verdier. Ofte bruker førstelinjen sitt skjønn til å kompensere for svakheter i den digitale forvaltningen. Fremtidens møteplasser bør derfor tilrettelegge for en meningsfull skjønnsutøvelse, hvor mennesker og teknologi kompenserer for hverandres svakheter. Digitalisering stiller også nye krav til førstelinjen, som må forholde seg til fragmenterte brukerrepresentasjoner og oversette sin kunnskap til et digitalt format.

Endringer i veilederrollen

Økende grad av digital selvbetjening kan skape en møteplass hvor førstelinjen blir tilrettelegger som fordeler ansvar til brukere (Pors, 2015). Denne rollen innebærer at førstelinjen må bruke mer tid på å gjøre brukeren digitalt selvhjulpel (Fossestøl mfl., 2020; H.

Hansen mfl., 2018; Pors & Schou, 2021; Schou & Pors, 2019). Dermed endrer førstelinjens arbeidsoppgaver seg fra å løse oppgaver for brukeren, til å få brukeren til å forstå og løse oppgaven selv (Schou & Pors, 2019). En mer aktiv brukerrolle kan innebære at veilederrollen blir mer støttende enn styrende, etter som veilederen skal *motivere* brukeren til omstilling og arbeid (Bergum mfl., 2020). Den digitale selvbetjeningen kan også endre ideen om nærhet (Pors & Pallesen, 2021). Møtene på kontoret, som tidligere var et symbol på byråkratiet, blir nå et symbol på nærhet (Pors & Pallesen, 2021).

- Digital selvbetjening innebærer at førstelinjen i økende grad skal motivere og veilede brukere til å løse administrative oppgaver på egen hånd (Schou & Pors, 2019).

Det er imidlertid ikke alle brukere som klarer å navigere digitale tjenester på egen hånd. Dermed må førstelinjen kategorisere brukere etter deres hjelpebehov og den støtten de trenger for å navigere den digitale forvaltningen (Pors, 2015). Ofte må førstelinjen forhandle mellom antagelsen om den digitale brukeren og brukerens faktiske ferdigheter (Pors & Schou, 2021). Dette kan resultere i at førstelinjen utvikler strategier for å kompensere for svakheter i den digitale forvaltningen (Dolata mfl., 2020; Tummers & Rocco, 2015). Tummers og Rocco (2015) bruker implementeringen av et amerikansk e-helseprogram for å illustrere dette, hvor førstelinjen blant annet tolket regelverket i brukerens favør og arbeidet overtid for å hjelpe brukeren. Eksemplene illustrerer hvordan førstelinjen hjelper brukere med å få tilgang til tjenester i den digitale forvaltningen.

- Førstelinjen kompenserer ofte for svakheter ved den digitale forvaltningen og hjelper brukere med å få tilgang til tjenester (Tummers & Rocco, 2015).

Ofte innebærer den digitale forvaltningen at brukeren får større tilgang til sin egen sak. Dermed må veilederen dokumentere mer av sitt arbeid for brukeren, noe som også kan gjøre veilederen mer eksponert. Et eksempel fra NAV er digitale samtalereferat. Breit mfl. (2021) viser hvordan veiledere uroer seg for at

deres skriftliggjorte arbeid blir delt med andre, for eksempel i sosiale medier. Dette kan resultere i at veilederne utvikler strategier for å skjerme seg fra innsyn (Breit mfl., 2021). Økende bruk av internett, sosiale medier og digital dialog i arbeidet endrer ikke bare kommunikasjonsmønstre (Mearns mfl., 2015), men kan også utfordre grensene mellom profesjonelle og private roller (Røhnebæk & Løberg, 2021). Erfaringer fra engelsk ungdomsarbeid, for eksempel, viser hvordan bruk av internett og sosiale medier kan skape dilemmaer relatert til flere former for selvrepresentasjon, og et uklart forhold mellom sosiale og institusjonelle grenser (Mearns mfl., 2015).

- Digitale arbeidsformer kan gjøre veiledere mer eksponert og utfordre grensene mellom forvaltningsmessige, profesjonelle og personlige aspekter i arbeidet (Mearns mfl., 2015; Røhnebæk & Løberg, 2021).

Fremtidens møteplasser bør tilrettelegge for meningsfull skjønnsutøvelse

Utformingen av den digitale forvaltningen kan påvirke førstelinjens autonomi. Ofte blir automatisering av saksbehandlingsprosesser brukt som et eksempel på teknologi som kan begrense skjønnsutøvelsen, støtte opp om likebehandling og skape forutsigbarhet (se f.eks. Bovens & Zouridis, 2002). Det er imidlertid en del svakheter i automatiserte beslutninger, som understreker behovet for mennesker i beslutningsprosesser. Automatisering løser for eksempel ikke kompleksiteten i brukerens situasjon og kan redusere kontekstuelle tilpasninger (Jansson & Erlingsson, 2014; Petersen mfl., 2020). Automatisering kan også redusere moralsk engasjement på grunn av dens forutbestemte og forutsigbare adferd (Roman, 2015). Ethiske vurderinger krever derimot personlig involvering (Roman, 2015). Videre kan bruk av kunstig intelligens utfordre ansvarliggjøring (de Sio & Mecacci, 2021). Kunstig intelligens reiser blant annet spørsmål om hvem som kan holdes ansvarlig for beslutninger, aktørenes evne til å forstå egen adferd og hvordan beslutninger skal begrunnes (de Sio & Mecacci, 2021). «Black box»-problematikk, som oppstår når vi ikke kan forklare algoritmens utfall, trekkes særlig frem som en utfordring i denne sammenhengen (Bullock, 2019). Forvaltningen bør derfor informere brukere som

påvirkes av automatiske beslutninger om algoritmen, gi dem en begrunnelse for beslutningen og ivareta et rom for menneskelig involvering (Pressi, 2021).

- På tross av at automatisering kan begrense førstelinjens autonomi i enkelte oppgaver, vil fremtidens møteplasser preges av et samspill mellom mennesker og maskiner.

Funnene indikerer at fremtidens møteplasser innebærer et samspill mellom mennesker og maskiner, noe som forsterkes av GDPR artikkel 22, som gir brukere rett til å motsette seg automatisert saksbehandling (Pressi, 2021). Mennesker kan forankre beslutninger i en kontekst (Enarsson mfl., 2022). Dette er nødvendig fordi generelle prinsipper, slik som menneskerettigheter, trenger tolkning. Mennesker kan også bidra til transparens og begrunne vedtak (Enarsson mfl., 2022). Et eksempel på meningsfull skjønnsutøvelse er å la mennesker vurdere algoritmens anbefalinger til vedtak i beslutningsprosesser. En utfordring i et slikt samspill mellom mennesker og maskiner er at kunnskapen i den digitale beslutningsstøtten likevel kan få status som overlegen, ettersom den er basert på «objektive» beregninger fremfor «subjektive» vurderinger (Caswell mfl., 2010; Marston, 2006). For å hindre at algoritmen blir beslutningstaker i praksis, må mennesket gis en definert rolle og tilstedeværelse i hele beslutningsprosessen (Elyounes, 2021). Basert på Goldenfein (2019), argumenterer Carney (2020) for at fagsystemene ikke skal bygges for å overbevise mennesket, men heller oppfordre mennesket til å utfordre beslutningssystemets svakheter. En løsning på dette er å legge til rette for meningsfull menneskelig kontroll, hvor fagsystemer er tilpasset menneskelige verdier, grunner og evner (de Sio & Mecacci, 2021). Her er det viktig at mennesket forstår grunnlaget for algoritmens beslutning og informasjonen den baserer seg på (Carney, 2020; Enarsson mfl., 2022), og gis muligheten til å respondere på situasjonsspesifikke forhold (Petersen mfl., 2020). Det kreves også oppmerksomhet rundt hvilke deler av beslutningsprosessen som automatiseres, samt hvordan beslutningsmakt fordeles mellom IT-utviklere og førstelinjen, for å legge til rette for meningsfull skjønnsutøvelse (Elyounes, 2021). På tross av at mennesker vurderer algoritmens anbefalinger, kan likevel mangel på tid

og ressurser gjøre at algoritmens forslag aksepteres (Enarsson mfl., 2022).

- Fremtidens møteplasser bør legge til rette for meningsfull skjønnsutøvelse i komplekse saker, hvor mennesket og maskinen kan kontrollere hverandres svakheter (de Sio & Mecacci, 2021). Det krever at mennesket forstår informasjonen og logikken bak beslutningsalgoritmer for å kunne utfordre svakheter i databaselogikken (Carney, 2020; de Sio & Mecacci, 2021).

De neste to delkapitlene gir ytterligere begrunnelser for viktigheten av å inkludere mennesker i beslutninger. Det redegjøres først for hvordan automatisering og datadeling kan reprodusere feil, og dernest for hvordan førstelinjen omgår teknologiens føringer. På tross av at automatisering kan begrense skjønnsutøvelsen i enkelte oppgaver (Bovens & Zouridis, 2002; Håkansta, 2021), viser flere empiriske studier at skjønn fremdeles utøves i en digital kontekst (Devlieghere & Roose, 2018), ofte i uformelle former (de Boer & Raaphorst, 2023).

Automatisering og datadeling kan reprodusere feil i stort omfang

En digital forvaltning er ikke feilfri, noe som understreker viktigheten av meningsfull skjønnsutøvelse. Et eksempel på dette er automatisering. Automatisering skaper en rigid rettshåndhevelse som er forutsigbar, men ikke nødvendigvis rettfærdig (Jansson & Erlingsson, 2014). Rettshåndhevelsen hviler på antagelsen om at brukere kan plasseres i forhåndsdefinerte kategorier og behandles etter bestemte regler (Jansson & Erlingsson, 2014). Det er dermed en risiko for at brukere som ikke passer inn i kategoriene får uriktige beslutninger. I motsetning til mennesker, som kan tilpasse beslutningen til situasjonen, innebærer automatisering at den rigide rettshåndhevelsen reproduseres frem til algoritmen endres.

Økende bruk av data til saksbehandling på tvers av kontekster problematiseres også i flere studier (Holten Møller mfl., 2019; Keymolen & Broeders, 2013; Peeters & Widlak, 2018; Widlak & Peeters, 2020). Widlak og Peeters (2020) viser hvordan datadeling kan reprodusere eventuelle feil i stort omfang. De

fulgte en kvinne som hadde fått sin bil stjålet, men som fremdeles sto oppført med denne bilen i et offentlig register. Informasjonen ble delt med andre aktører, noe som resulterte i at kvinnen ble møtt med krav om skatt, avgifter og bøter, og måtte gå rettens vei for å få rettet opp i feilene. Eksempelet viser hvordan datadeling kan føre til materielle og immaterielle kostnader for brukere, som må motbevise feilene (Widlak & Peeters, 2020). Det kan imidlertid være vanskelig for brukere å forstå, utfordre eller endre egne data, spesielt når data blir gjenbrukt på tvers av kontekster (Holten Møller mfl., 2019).

- Automatisering og datadeling kan reprodusere feil i storskala (Widlak & Peeters, 2020). Det bør dermed legges til rette for enkel retting av feil.

Datadeling kan skape misforståelser, ettersom data først dekontekstualiseres, for dernest å rekontekstualiseres, for eksempel ved å kombinere de med andre data (Keymolen & Broeders, 2013). Holten Møller mfl. (2019) finner imidlertid at brukeren, i samspill med veilederen og andre relevante aktører, kan supplere eksisterende data med egne erfaringer og sosial kontekst. Dette kan forbedre gjenbruk av data. Denne formen for samproduksjon er også et eksempel på hvordan brukere aktivt kan bidra til å produsere sin egen sak, og dermed også bidra til brukermedvirkning og myndiggjøring. I denne formen for samproduksjon blir veilederen kontaktpunktet som oversetter brukernes egne data til informasjon som institusjonen forstår (Holten Møller mfl., 2019).

- Datadeling innebærer at informasjon dekontekstualiseres og brukes i andre kontekster (Keymolen & Broeders, 2013). Samproduksjon av data kan bidra med bedre forankring i kontekst (Holten Møller mfl., 2019).

Førstelinjen kan motsette seg teknologi som ikke støtter opp om deres arbeid og verdier

Det er viktig å tilrettelegge for meningsfull skjønnsutøvelse, ettersom førstelinjen kan motsette seg digitale teknologier som ikke støtter opp om deres arbeid og verdier (Baines mfl., 2010). Et eksempel på dette er bruk av fagsystemer til saksbehandling. Regler, rutiner og fremgangsmåter bygges gjerne inn i systemene,

noe som legger føringer på førstelinjens handlingsrom (Røhnebak, 2016). Litteraturen viser imidlertid en rekke eksempler på hvordan førstelinjen omgår disse føringene, blant annet ved å ikke følge dem helhjertet (Wastell mfl., 2010) eller omgå obligatoriske arbeidssteg i fagsystemene (Ruston, 2006; Røhnebak, 2016). Ruston (2006) viser for eksempel hvordan ansatte omgår slike føringer i digital beslutningsstøtte ved å unngå «feil» boks eller ved å gå tilbake i prosessen for å «rette» informasjon som ikke gir et «riktig» resultat. Ofte vil en slik korrigering være nødvendig fordi algoritmen ikke skiller godt nok mellom generelle råd og anbefalinger som bør gis i en individuell kontekst (Ruston, 2006). Litteraturen inneholder også eksempler på hvordan førstelinjen skjærer seg fra innsyn i en transparent digital forvaltning, hvor deres arbeid skal dokumenteres for brukere (Breit mfl., 2021; Petersson & Backman, 2021). Petersson og Backman (2021) viser hvordan leger utelater informasjon, skriver kryptisk og har egne notater når arbeidet skal dokumenteres digitalt. På tross av at legene kan bruke vag eller manglende dokumentasjon for å beskytte en tredjepart eller unngå å såre en pasient, kan praksisen også utfordre ansvarliggjøring (Petersson & Backman, 2021). Praksisen kan også forringe datakvaliteten, noe som tilsier at slike data bør brukes med forsiktighet i for eksempel politikktutvikling (De Witte mfl., 2016). For mer informasjon om datakvalitet, se delkapittelet «Historiefortelling skaper en situert praksis».

- Førstelinjen kan motsette seg teknologier som ikke støtter opp om deres arbeid, noe som kan resultere i at de omgår føringer som er innarbeidet i teknologien (Baines mfl., 2010; Ruston, 2006).

Når førstelinjen omgår føringene omtales dette gjerne som en form for uformell skjønnsutøvelse, hvor ansatte bruker blindsonene i teknologien for å utøve sitt skjønn (Jorna & Wagenaar, 2007). Denne formen for skjønnsutøvelse er mindre gjennom-siktig og vanskeligere å kontrollere, ettersom økt kontroll kun vil gi innsikt i formelle aspekter ved arbeidet (Jorna & Wagenaar, 2007). På tross av at slike handlinger kan skape en mindre transparent forvaltning, forsøker ofte førstelinjen å kompensere for svakheter i teknologien og databaselogikken ved hjelp av slik uformell

skjønnsutøvelse (Devlieghere & Roose, 2018). På denne måten former førstelinjen også den leverte tjenesten, noe som understreker viktigheten av teknologiaksept. For mer informasjon om teknologiaksept, se kapittel 4.5. «Implementeringen av den digitale forvaltningen».

- En uformell skjønnsutøvelse er mindre gjennom-siktig og vanskeligere å kontrollere (Jorna & Wagenaar, 2007), men brukes også for å kompensere for svakheter i den digitale forvaltningen.

De neste delkapitlene viser hvordan digitalisering kan påvirke relasjonelle aspekt ved førstelinjens arbeid, blant annet ved å skape en fragmentert brukerfremstilling og stille krav til at førstelinjen oversetter sin kompetanse til et digitalt format.

Fragmentering kan utfordre helhetlig oppfølging

Den digitale forvaltningen kan skape et mer standardisert, rutinepreget og fragmentert arbeid (Bovens & Zouridis, 2002; Busch & Henriksen, 2018; Løberg & Egeland, 2023; White mfl., 2010), noe som kan utfordre helhetlig oppfølging og relasjonelt arbeid. Fragmenteringen kommer av at den digitale informasjonen ikke er like rik som informasjonen ansikt-til-ansikt. Den mangler blant annet kontekst, kroppsspråk og visuell informasjon, som kan gjøre det vanskelig å forstå brukeren. Dermed risikerer førstelinjen å arbeide med deler av en sak fremfor med «hele» personen, noe som kan skape en form for fremmedgjøring og distanse til brukeren (Løberg & Egeland, 2023). Denne distansen kan både utfordre vurderingen av brukerens hjelpebehov og endre moralske vurderinger (Cajander mfl., 2021; Roman, 2015). Til tross for fragmenteringen, kan også digitale teknologier støtte opp om førstelinjens beslutninger. Data kan for eksempel brukes til å presentere saken i kontekst av populasjonen for å støtte opp om en helhetlig fremstilling (Boulus-Rødje, 2018).

- Fragmentering er en utfordring for relasjonelt arbeid, men data kan også brukes til å gi en helhetlig fremstilling av brukers sak (Boulus-Rødje, 2018; Løberg & Egeland, 2023).

Funnene illustrerer viktigheten av kontekst og verdien av møter ansikt-til-ansikt. På tross av tidspress, argumenterer veiledere i NAV for at møter er den beste fremgangsmåten for å nå sårbare brukere (Zhu & Andersen, 2021). Møtene muliggjør en dypere, empatisk og mer følsom dialog, noe som er viktig for å bygge tillit, avdekke hjelpebehov og skape myndiggjøring (Zhu & Andersen, 2021). På tross av at digital dialog kan skape nye former for nærhet, for eksempel gjennom en løpende dialog, kan den også utfordre det relasjonelle arbeidet (Aasback, 2021). Det kan for eksempel være vanskelig å utøve empati og skape tillit i digitale kanaler, noe som resulterer i at den digitale dialogen oftere brukes til praktiske formål enn relasjonelt arbeid i NAV (Aasback, 2021).

- Møter muliggjør en mer empatisk og følsom dialog, som er viktig for å bygge tillit og avklare hjelpebehov (Zhu & Andersen, 2021). Det kan derfor være enklere å nå sårbare brukere med møter (Zhu & Andersen, 2021).

Historiefortelling skaper en situert praksis

Historiefortelling har en unik plass i møtet mellom forvaltningen og brukeren. Brukernes livshistorier er ikke kun en form for informasjonsutveksling, men gir også kontekst som kan begrunne menneskelige handlinger (Sausdal, 2019). Identiteter formes i samhandling, noe som innebærer at interaksjonsformen kan ha innvirkning på brukerfremstillingen (Barfoed, 2019). For eksempel vil ikke nødvendigvis rutinepreget bruk av informasjonsteknologier støtte opp om historiefortelling, ettersom databasens språk ofte mangler kontekst og nyanser (De Witte mfl., 2016; Devlieghere & Roose, 2019; Sarwar & Harris, 2019). Ofte vil den digitale brukerrepresentasjonen innebære at individuelle problemer gjøres om til gjenkjennbare sosiale utfordringer, som for eksempel avhengighet (Wästerfors, 2019). Dette er imidlertid en dokumentasjon som ikke nødvendigvis gir et rettmessig bilde av brukerens situasjon. Den institusjonelle skriftliggjøringen har andre formål enn å speile den sosiale virkeligheten, som for eksempel å begrunne en form for behandling og oppfølging. Fokuset er dermed ikke på å representere brukeren, men å begrunne institusjonens virke (Wästerfors, 2019).

- Historier er rike på informasjon og kan begrunne handlinger (Sausdal, 2019), noe som kan bidra til en situert praksis (De Witte mfl., 2016).

Misforholdet mellom historiefortellingen ansikt-til-ansikt og databaselogikken har også relevans for datakvalitet og datadeling. Det kan være vanskelig å registrere livshistorier i form av standardiserte variabler (De Witte mfl., 2016; White mfl., 2010), som skal gjøre unike historier om til «objektive» fakta (Boulus-Rødje, 2018). Jones (2009) illustrerer dette med et eksempel fra helsevesenet, som viser utfordringene som oppstår når brukeren svarer i andre former enn de kvantifiserbare. Praktikerne skulle i dette eksempelet registrere antallet timer en pasient sover, mens pasientene svarte i form av beskrivelser, som for eksempel at søvnen varierer (Jones, 2009). Datadeling innebærer at den standardiserte informasjonen senere skal rekontekstualiseres, for eksempel i kombinasjon med andre data (Keymolen & Broeders, 2013). Det oppstår dermed en risiko for at dataene brukes uten en forståelse av konteksten informasjonen ble produsert i (Keymolen & Broeders, 2013).

- Når unike livshistorier må gjøres om til «objektive» fakta kan det ha konsekvenser for datakvalitet og datadeling.

Fremtidens møteplasser bør legge til rette for historiefortelling, både som en form for brukermedvirkning og for å gi førstelinjen kontekst i sitt arbeid. Informasjonsteknologier kan gi en kronologisk fremstilling av brukerens sak, men skaper ikke nødvendigvis en historie med kontekst (White mfl., 2010). Barfoed (2019) illustrerer dette poenget med et eksempel fra svensk avhengighetsbehandling, hvor et softwareprogram skulle omdanne brukeres binære svar til en kronologisk tidslinje. Programmet beskrev blant annet «Dennis» sin familiesituasjon som en situasjon han både var «fornøyd og misfornøyd» med (Barfoed, 2019, s. 201). Dette er to motstridende oppfatninger som krever mer forklaring. På tross av at tidslinjen imiterer et narrativ, mangler den nyanser og en menneskelig fremstilling (Barfoed, 2019). Det finnes imidlertid andre måter å innlemme historiefortelling i digitale teknologier på. Christie og Verran (2014) viser hvordan et nettbrett med bilder, animasjoner og modeller

tilrettela for samtaler mellom aboriginer og australsk helsevesen, hvor navigasjonen ble laget etter aboriginiske prinsipper for fortellinger og felles problemløsning (Christie & Verran, 2014). Et annet eksempel på historiefortelling i en digital kontekst er samproduksjon av data, hvor brukere supplerer eksisterende digitale data om dem med egne erfaringer (Holten Møller mfl., 2019).

- Digitale teknologier kan rette oppmerksomhet mot brukerens perspektiv, men også hindre medvirkning når brukere ikke får fortelle unike livshistorier (Barfoed, 2019; Devlieghere & Roose, 2019). Fremtidens møteplasser bør derfor legge til rette for historiefortelling, både som en form for brukermedvirkning og for å gi førstelinjen kontekst i sitt arbeid.

Førstelinjen må oversette sin kunnskap til et digitalt format

Den digitale forvaltningen kan bidra til en form for datadreven kunnskap, hvor data fra en rekke brukersaker skal gi informasjon som støtter opp om førstelinjens beslutninger (Boulus-Rødje, 2018). På tross av at datadreven kunnskap kan komplementere førstelinjens kunnskap (Pedersen & Wilkinson, 2018), krever den også en bevissthet om uforutsette konsekvenser. Teknologiene kan for eksempel forandre arbeidsledighet fra et sosialt problem til en statisk risikoberegning (Caswell mfl., 2010). Kategoriene som legges til grunn for den digitale forvaltningen former kollektive tanker og handlinger, og kan dermed produsere bestemte former for kunnskap og sannhetsregimer (Caswell mfl., 2010). Det kan også være utfordrende å navigere store mengder informasjon i en datadreven organisasjon, noe som understreker viktigheten av at ansatte får rask og enkel tilgang til relevante data (Gannon-Leary & Carr, 2010).

- Datadreven kunnskap kan komplementere førstelinjens kunnskap (Boulus-Rødje, 2018; Pedersen & Wilkinson, 2018), men også forme kollektive oppfatninger av brukere gjennom produksjonen av bestemte sannhetsregimer (Caswell mfl., 2010).

Førstelinjens kompetanse er viktig i en digital offentlig sektor. Ofte innebærer imidlertid den digitale forvaltningen at førstelinjen må oversette sin kompetanse til et digitalt format (Aasback, 2021). Den digitale dialogen kan for eksempel kreve en annen samtaleteknikk enn møter ansikt-til-ansikt (Aasback, 2021). Det kan også være vanskelig å oversette gester på nett, som å invitere til samtale over en kopp kaffe (Løberg & Egeland, 2023). Litteraturen viser også eksempler på at det kan være utfordrende å tolke digitale meldinger fra brukere (Mearns mfl., 2015) og vurdere risiko basert på digital informasjon (Wessels mfl., 2017). Funnene understreker dermed behovet for digital opplæring som strekker seg utover teknisk kunnskap. Til tross for utfordringene, viser også litteraturen eksempler på hvordan førstelinjen kan oversette sin kompetanse til et digitalt format. Veiledere i NAV bruker for eksempel følelser i den digitale dialogen for å bygge tillit, noe som kan generere informasjon og etterlevelse av krav og forventninger (Løberg & Egeland, 2023). Den digitale dialogen er også uformell og fortløpende, noe veilederne bruker for å skape en digital «heiaigjeng» for brukerne (Aasback, 2021).

- Digitalisering krever at førstelinjen «oversetter» sin faglighet (Aasback, 2021), noe som understreker viktigheten av digital opplæring utover det rent tekniske.

Litteraturen viser eksempler på hvordan digitale teknologier kan skape læringsmuligheter. Simulatorer kan for eksempel brukes til å teste sensitive eller farlige situasjoner med lav risiko og kostnad (O'Looney, 2003). Videoer av saksscenarioer kan gi trening i kompleks saksbehandling og bygge motstandsdyktighet (Pack, 2016). Det er imidlertid viktig at innholdet er basert på førstelinjens behov og at kontekst bygges inn i læringsteknologien for å sikre situert læring (Gannon-Leary & Carr, 2010; O'Looney, 2003). Bruk av teknologi til læringsformål krever også en forståelse av forskjellen mellom formell og uformell læring, og bevissthet om sosialisering i læringsteknologien (Gannon-Leary & Carr, 2010). En utfordring for læring er imidlertid at teknologier ofte mangler muligheter for å dele og spre informasjon nedenfra og opp (Boulus-Rødje, 2018; Gannon-Leary & Carr, 2010).

- Digitale teknologier kan tilrettelegge for læringsmuligheter med lav risiko og kostnader (Gannon-Leary & Carr, 2010; O’Looney, 2003).

Det er også læringsmuligheter i NAVs eksisterende teknologier. Bergum mfl. (2020) argumenterer blant annet for at tidsforsinkelsen i den digitale dialogen gjør det mulig å diskutere henvendelser med kollegaer før veilederen svarer brukeren. Tidsvinduet kan dermed fremme kollegastøtte, læring og bedre skjønnsutøvelse. Tidsforsinkelsen gir også brukeren rom for å beskrive egen situasjon, formulere mål og reflektere over meldinger (Bergum mfl., 2020).

4.5. Implementeringen av den digitale forvaltningen

Det vil i dette kapittelet bli redegjort for implementeringen av den digitale forvaltningen. Innledningsvis beskrives det hvordan utviklingsoptimisme kan skape et implementeringspress, som kan resultere i at forvaltningen tar teknologier i bruk uten å kjenne de fulle konsekvensene av dem. Dernest redegjøres det for hvordan teknologiaksept er viktig for en suksessfull implementering av den digitale forvaltningen. Dette forutsetter at berørte parter blir godt informert.

Forventninger om effektivitet kan skape et implementeringspress

En utfordring i den digitale forvaltningen er at teknologier ofte forstås som deterministisk positive av natur (Roman, 2015). Det vil si at man forventer at digitaliseringen produserer bestemte resultater, ofte i form av effektiviseringsgevinster. Forventningen om effektivisering kan skape et implementeringspress, hvor digitale teknologier tas i bruk før vi forstår implikasjonene av dem (Carney, 2020; Roman, 2015). IT-prosjekter kan dessuten eskalere ved å gjøre seg immune mot kritikk (Keil, 1995, som sitert i White mfl., 2010). En enorm tro på teknologien som et moderniseringsinstrument kan skape en bekræftelsestendens, hvor man leter etter forklaringer på dårlige resultater alle andre steder enn i den digitale teknologien (White mfl., 2010). Implementeringspresset kan potensielt øke når brukere tar digitale tjenester i bruk, som igjen former deres forventninger til effektivitet, transparens, tilgjengelighet og tilstedeværelse på ulike

plattformer (Ma, 2013; Mearns mfl., 2015; Reddick, 2005). På tross av forventninger om en lineær implementering av den digitale forvaltningen, kan dette være tidkrevende prosesser med både økonomiske og sosiale kostnader (Gannon-Leary & Carr, 2010; Jørgensen & Schou, 2020; Løberg, 2022b). Dette understreker at teknologien alene ikke er innovasjonen, men at innovasjonen skapes gjennom implementering (Gannon-Leary & Carr, 2010).

- Forventninger om effektivitet kan skape et implementeringspress, men krever også en bevissthet om økonomiske og sosiale kostnader av digitaliseringspolitikken (Carney, 2020; Løberg, 2022b; Marston, 2006; Roman, 2015).

På tross av at digitale teknologier ofte oppfattes som upolitiske, kan den digitale forvaltningens infrastruktur skjule en rekke interesser (Roman, 2015). Politikere, IT-utviklere og førstelinjen kan alle ha egne oppfatninger av hvordan forvaltningen bør se ut. IT-utvikleres oppfatninger, som ofte kommer fra privat sektor, kan for eksempel stå i kontrast til offentlig sektors agenda. På tross av dette vil privat sektor ofte ha monopol på kunnskap, som skrives inn digitale plattformer, som en skjult struktur i den digitale forvaltningen. Den digitale forvaltningen er iboende politisk fordi den former definisjoner, verdier og verdighet (Roman, 2015). Ulike former for «ikke-digital» politikk kan også iverksettes gjennom teknologier (Tapia-Conyer mfl., 2016). Bruken av digitale teknologier kan imidlertid virke mindre problematisk enn innføringen av selve politikken fordi teknologien i utgangspunktet ikke oppfattes som politisk (Bruhn, 2015). Det kan for eksempel være mer motstand mot NPM enn digitalisering, selv om digitalisering kan forsterke NPM. Den digitale forvaltningen reiser derfor spørsmål om mektige interesser og deres agenda, og om hvordan den digitale forvaltningen kan holde følge med de etiske problemene (Roman, 2015).

- Den digitale forvaltningen former definisjoner, verdier og verdighet, noe som gjør den politisk (Roman, 2015). Dermed kan digitaliseringsprosesser skjule en rekke interesser, som kan skape etiske utfordringer (Bruhn, 2015; Roman, 2015).

Utformingen og iverksettingen av digitaliseringspolitikken krever en bevissthet om hvilke sosiale relasjoner, etiske praksiser, identiteter og former for medborgerskap som skapes (Marston, 2006). Et eksempel på dette er bruk av kunstig intelligens og stordata, som krever en særskilt bevissthet om hvordan unngå diskriminering av sårbare og ikke-digitale brukere gjennom godt designet maskinlæring (Carney, 2020). Dermed forutsetter den digitale utviklingen en tverrfaglig kompetanse, som også kan ivareta sosialpolitikkenes formål.

Teknologiaksept kan bidra til suksessfull implementering

Litteraturen viser både muligheter og utfordringer i implementeringen av den digitale forvaltningen. Politisk støtte for digitaliseringspolitikken, pågående teknologisk forbedring og intern opplæring kan bidra til suksessfull implementering (Tapia-Conyer mfl., 2016). Implementeringen kan effektiviseres gjennom en følelse av nødvendighet og ved å understreke at implementeringen er irreversibel (Metallo mfl., 2022; Zuurmond, 2005). Innarbeidede administrative praksiser, begrensede menneskelige ressurser lokalt og mangel på felles visjon kan hindre implementeringen (Tapia-Conyer mfl., 2016). Det kan også usystematiske tilnærminger og uklare ansvarsforhold (Holthe mfl., 2020).

- Politisk støtte for digitaliseringspolitikken, pågående teknologisk forbedring og intern opplæring kan bidra til suksessfull implementering (Tapia-Conyer mfl., 2016).

Førstelinjen former digitaliseringspolitikken ved å ta i bruk, endre og forkaste ulike teknologier (Holthe mfl., 2020). Praktikere kan for eksempel motsette seg teknologi som endrer maktforhold, samt undergraver deres autonomi og ekspertise, slik som når teknologien brukes til kontrollformål eller begrenser skjønnsutøvelse (Giest & Raaphorst, 2018). Dette tilsier at en effektiv implementering av digitale teknologier forutsetter teknologiaksept (Metallo mfl., 2022). Det vil si at ansatte og brukere godtar og anvender teknologien. Få endringer i maktbalansen kan minimere konflikt og bidra til suksessfull digitalisering (Zuurmond, 2005). Digitaliseringspolitikken bør støtte opp om menings-

fulle oppgaver, noe som krever en balanse mellom lokal autonomi og standardisering (Giest & Raaphorst, 2018). Løsningene må også støtte opp om det praktiske arbeidet for å skape teknologiaksept (Busch mfl., 2018; Saario, 2012; Tapia-Conyer mfl., 2016), noe som forutsetter tett dialog mellom IT-utviklere og praktikere (Cajander mfl., 2021). Eksempler på slike løsninger inkluderer effektive og brukervennlige teknologier, som også gagnar brukere (Baines mfl., 2010; Busch mfl., 2018). Brukervennlighet kan blant annet innebære enkel innlogging, raske løsninger på tekniske problemer og muligheter for å gjøre endringer (Baines mfl., 2010). Førstelinjen må også gis de nødvendige ressursene for å ta teknologiene i bruk. Det kan handle om kompetanse og trening i bruk av teknologiene (Holthe mfl., 2020), men også om å sette av tid til ekstraarbeidet som følger med digitaliseringen, slik som skriftliggjøring av arbeidet (Giest & Raaphorst, 2018). En gradvis implementering med lang tidshorisonnt kan støtte opp om teknologiaksept (Metallo mfl., 2022; Zuurmond, 2005).

- Iverksettingen bør fokusere på teknologiaksept hos førstelinjen og brukere (Metallo mfl., 2022; Saario, 2012), noe som tilsier at teknologien må tilføre verdi til begge brukergrupper.

De digitale løsningene må kontinuerlig vedlikeholdes på en effektiv og brukersentrert måte, blant annet på grunn av kompleksiteten og ressursbegrensningene i førstelinjen (Tapia-Conyer mfl., 2016). Kontinuerlige endringer kan imidlertid komplisere førstelinjearbeidet. Erfaringer fra NAV viser at mange ansatte har utfordringer med å forstå og bruke organisasjonens fagsystemer (Fossestøl mfl., 2020). Dette er en problemstilling som forsterkes av smidig utvikling, som fører til kontinuerlige endringer (Fossestøl mfl., 2020). Når ansatte er usikre på hvordan teknologien skal anvendes, hvordan den gagnar brukere og retningslinjene for dens bruk, kan det resultere i en treg implementering (Wessels mfl., 2017).

- Kontinuerlig forbedring av digitale løsninger er viktig for suksessfull implementering (Tapia-Conyer mfl., 2016), men kan også gjøre det vanskelig for førstelinjen å forstå og ta løsningene i bruk (Fossestøl mfl., 2020).

Endringer må kommuniseres til berørte aktører

Det er viktig å kommunisere endringer til ansatte for å unngå at teknologien avvises, skape tillit og skape en felles forståelse av digitaliseringsprosjektet (Tapia-Conyer mfl., 2016). Det er viktig at også IT-ekspertene deler denne forståelsen (Tapia-Conyer mfl., 2016). Jonnergård mfl. (2021) anbefaler en differensiert kommunikasjonsstrategi, hvor valg av medium og budskap tilpasses hierarkisk og profesjonelt til ulike grupper av ansatte. Anbefalingen er basert på deres funn fra helsesektoren, som viser at bruken av ulike medier varierte mellom de profesjonelle på bakgrunn av profesjonsstatus. Det var imidlertid likhetstrekk i hvordan gruppene tolket og ga mening til prosessen, som alle reflekterte på bakgrunn av profesjonsbaserte normer. Profesjonsutøvernes fokus på brukere innebærer at sosiale aspekter og verdier bør vektlegges når ny teknologi implementeres (Jonnergård mfl., 2021).

Baines mfl. (2010) argumenterer for viktigheten av å vise hvordan digitale teknologier gagner bruker. Ettersom bruken av dem både kan være tidkrevende og vanskelig å forstå, kan det kreve nye ideer om brukerperspektivet (Baines mfl., 2010). Begrenset forståelse av teknologien og hvordan den kan implementeres i den enkelte brukers liv kan resultere i treg iverksetting (Holthe mfl., 2020). Grupper som berøres indirekte bør også informeres (Jonnergård mfl., 2021).

- Det er viktig å kommunisere endringene til ansatte for å unngå at teknologien avvises, skape tillit og skape en felles forståelse av digitaliseringsprosjektet (Tapia-Conyer mfl., 2016). Valg av medium og budskap bør tilpasses både hierarkisk og profesjonelt til ulike grupper av ansatte (Jonnergård mfl., 2021).

5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Formålet med denne rapporten har vært å kartlegge kunnskap om møter mellom brukere og den digitale forvaltningen, som kan informere utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV. Funnene indikerer at fremtidens møteplasser antageligvis ikke vil se like ut for alle brukere, ettersom de har ulike bistandsbehov og forutsetninger for å navigere den digitale forvaltningen. Ulike møteplasser kan kompensere for hverandres svakheter, men krever en bevissthet rundt kanalvalg. Komplekse oppgaver krever gjerne rikere informasjon, slik som møter ansikt-til-ansikt gir. Fremtidens møteplasser trenger heller ikke å være begrenset til dagens kanaler. Covid19-pandemien har vist eksempler på alternative møteplasser, slik som økende bruk av internett og sosiale medier, men også fysiske møteplasser utenfor kontoret. Slike møteplasser kan skape muligheter for å møte brukerne hvor de er, men krever også forankring og retningslinjer. NAV-kontoret forblir en viktig møteplass for å ivareta brukere med komplekse hjelpebehov, og har dermed en sentral rolle i den digitale forvaltningens suksess. Kontoret skal sørge for at alle brukere får de tjenestene de har krav på, uavhengig av deres digitale kompetanse.

For å si noe om en mulig fremtid, har fire betingelser for fremtidens møteplasser blitt identifisert i litteraturgjennomgangen. (1) Digitalisering kan forsterke eksisterende politikk, organisasjonsmønstre og sosial lagdeling. En særskilt relevant kontekst i denne sammenhengen er aktiveringspolitikk, som kan forsterkes av digitale selvbetjeningsløsninger og kontrollmekanismer. Dersom den digitale forvaltningen forsterker aktiveringspolitikken, vil det kunne endre bruker- og veilederrollen i NAV. Brukere vil få en mer aktiv rolle i fremtidens møteplasser, og veiledere må i økende grad hjelpe brukere til å bli digitalt selvhjulpne. Forventningene til aktive digitale brukere flytter imidlertid ansvar og risiko over på brukerne, noe som kan skape et digitalt utenforskap for brukere som av ulike grunner ikke er digitale (Jansson & Erlingsson, 2014; Marston, 2006; Schou & Pors, 2019). Den digitale forvaltningen kan dermed forsterke en sosial lagdeling. Grunnene for digitalt uten-

forskap er imidlertid sammensatt. Det er derfor viktig at digital kompetanse ikke blir en eksplisitt eller implisitt betingelse for at brukere skal få den hjelpen de i utgangspunktet har krav på (Schou & Pors, 2019).

(2) Den digitale forvaltningen kan endre betingelsene for skjønnsutøvelse. På tross av at litteraturen beveger seg vekk fra en deterministisk forståelse av digitalisering, hvor teknologien erstatter mennesket i forvaltningen, kan digital transparens og kontroll virke inn på skjønnsutøvelsen. Litteraturen peker imidlertid på at mer digital kontroll, for eksempel i form av måling av produksjon og beslutningsstøtte, kan skape en uformell skjønnsutøvelse, hvor førstelinjen endrer sin bruk av teknologien for å oppnå resultatene de ønsker. Dette er et eksempel på hvordan førstelinjen kan motsette seg teknologier som ikke støtter opp om deres arbeid og verdier, noe som understreker viktigheten av teknologiaksept for en suksessfull implementering av den digitale forvaltningen. Fremtidens møteplasser bør derfor tilrettelegge for meningsfull skjønnsutøvelse, hvor mennesker og maskiner kan kontrollere for hverandres svakheter. Dette forutsetter fagsystemer som støtter opp om førstelinjens arbeid og verdier, at menneskene forstår databaselogikken og gis mulighet til å utfordre den (Carney, 2020; de Sio & Mecacci, 2021; Petersen mfl., 2020). En meningsfull skjønnsutøvelse er dessuten viktig fordi automatisering innebærer en rigid rettshåndhevelse og datadeling kan reproducere eventuelle feil i stort omfang. Å tilrettelegge for en meningsfull skjønnsutøvelse krever også en bevissthet om hvordan digitalisering kan endre maktfordeling i forvaltningen.

(3) Litteraturen viser at førstelinjen kan oppleve digital kommunikasjon som effektiv, men at den ikke nødvendigvis frigjør tid. Den digitale dialogen virker til å senke terskelen for kontakt, noe som kan skape en etterspørsel etter tjenestene (Breit mfl., 2021; Fossetøl mfl., 2020; Løberg, 2021). Ytterligere utfordringer med å gjøre den digitale dialogen arbeidsrettet (Ekelund, 2021) kan indikere at det er vanskelig å realisere effektivitet både i form av tid og måloppnåelse. Funnene er betenkelige, ettersom den digitale dialo-

gen skal frigjøre tid til oppfølging av sårbare brukere. Dette er tid som også kan være viktig for å realisere fremtidens møteplasser. (4) I forlengelsen av både effektivitetsspørsmålet og forutsetningen om at digitalisering kan forsterke eksisterende organisasjonsmønstre, aktualiseres partnerskapet i den digitale forvaltningen. På tross av at digitalisering kan skape integrasjon mellom ulike tjenester gjennom informasjonsdeling (McCall mfl., 2021; Monaghan & Cos, 2021), kan partnerskapet også utfordre forenkling- og effektiviseringsprosesser i NAV (Breit, 2019; Fossetøl mfl., 2020). Ulik tilgang til statlige og kommunale tjenester på nett kan gjøre det utfordrende for brukere å navigere den digitale forvaltningen, og potensielt skape to dører til NAV.

Litteraturgjennomgangen inkluderer en rekke samfunnsvitenskapelige studier, flere av dem kritiske. Funnene trenger likevel ikke være et argument mot den digitale forvaltningen. I stedet viser de hvordan digitalisering ofte innebærer komplekse og kontekstuelle endringsprosesser, som skaper både muligheter og uforutsette konsekvenser. Funnene reiser spørsmål om blant annet omfordeling, ressursallokering og maktfordeling. Litteraturen viser at den digitale forvaltningen kan gi brukere med bestemte ferdigheter enklere tilgang til tjenester, men også bidra til et digitalt utenfor-skap blant brukerne som trenger hjelpen mest. Dermed

indikerer funnene viktigheten av ulike møteplasser i fremtiden. Flere møteplasser er både kostnadskrevende og skaper en ressursfordelingsutfordring (Bergum mfl., 2020; Løberg, 2022b). Det er nødvendig å tilføre ressurser til digitale kanaler ettersom brukere anvender dem, men det er også viktig at dette ikke uthuler tilbudet til de ikke-digitale brukerne (Chen mfl., 2006; Lundberg & Syltevik, 2016; Marston, 2006). Det kan for eksempel bli utfordrende å håndtere krav til åpenhet, tilgjengelighet og sikkerhet i NAV-kontorene, om en for stor del av ressursene tilføres digitale kanaler (Lundberg & Syltevik, 2016). Problemstillingen forsterkes av at digital dialog ikke nødvendigvis tid i førstelinjen, noe som understreker viktigheten av å ikke hente ut forventede effektiviseringsgevinster før de er virkeliggjort. Den digitale forvaltningen endrer også den praktiske implementeringen av politikk (Bovens & Zouridis, 2002). Makt konsentreres hos IT-eksperter som skal oversette politikk til digitale tjenester. Oversettelsen er imidlertid ikke en rent teknisk øvelse, men krever en bevissthet om hvordan sosialpolitikken skal ivaretas i et digitalt format. Det er dermed viktig at teknologiske muligheter ikke utkonkurrerer sosialpolitiske mål. For å ivareta sosialpolitikken, er det viktig at mennesker gis muligheter til å korrigere teknologiens svakheter. Den digitale forvaltningen bør derfor tilrettelegge for et meningsfullt samspill mellom mennesker og teknologier.

6. OVERSIKT OVER LITTERATUR I LITTERATURGJENNOMGANGEN

- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., & Pedersen, L. H. (2011). One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public administration*, 89(4), 1451–1468. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Baines, S., Wilson, R., & Walsh, S. (2010). Seeing the full picture? Technologically enabled multi-agency working in health and social care. *New Technology, Work, and Employment*, 25(1), 19–33. <https://doi.org/10.1111/j.1468-005X.2009.00236.x>
- Barfoed, E. M. (2019). Digital Clients: An Example of People Production in Social Work. *Social Inclusion*, 7(1), 196–206. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1814>
- Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, I., Lofthus, A.-M., Madsbu, J. P., & Øvrelid, B. (2020). *Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler: Sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017-2020*.
- Born, T. B. (2021). Proactive state geographies: Geocoded intelligence in London's 'suburban shanty towns'. *Environment and Planning. D, Society & Space*, 39(4), 609–626. <https://doi.org/10.1177/02637758211030925>
- Boulus-Rødje, N. (2018). In Search for the Perfect Pathway: Supporting Knowledge Work of Welfare Workers. *Computer Supported Cooperative Work*, 27(3–6), 841–874. <https://doi.org/10.1007/s10606-018-9318-0>
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public administration review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., & Rønnebæk, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social policy & administration*, 55(5), 833–847. <https://doi.org/10.1111/spol.12664>
- Breit, E., & Salomon, R. (2015). Making the Technological Transition—Citizens' Encounters with Digital Pension Services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299–315. <https://doi.org/10.1111/spol.12093>
- Bromberg, D. E., Charbonneau, É., & Smith, A. (2018). Body-Worn Cameras and Policing: A List Experiment of Citizen Overt and True Support. *Public administration review*, 78(6), 883–891. <https://doi.org/10.1111/puar.12924>
- Bruhn, A. (2015). Changing Occupational Roles in Audit Society—The Case of Swedish Student Aid Officials. *Nordic journal of working life studies*, 5(1), 31. <https://doi.org/10.19154/njwls.v5i1.4764>
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>
- Bullock, J. B. (2019). Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy. *American review of public administration*, 49(7), 751–761. <https://doi.org/10.1177/0275074019856123>
- Busch, P. A., & Henriksen, H. Z. (2018). Digital Discretion: A Systematic Literature Review of ICT and Street-Level Discretion. *Information Polity*, 23(1), 3–28. <https://doi.org/10.3233/IP-170050>
- Busch, P. A., Henriksen, H. Z., & Sæbø, Ø. (2018). Opportunities and challenges of digitized discretionary practices: A public service worker perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4), 547–556. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.003>

- Cajander, Å., Hedström, G., Leijon, S., & Larusdottir, M. (2021). Professional decision making with digitalisation of patient contacts in a medical advice setting: A qualitative study of a pilot project with a chat programme in Sweden. *BMJ Open*, *11*(12), e054103–e054103. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-054103>
- Carney, T. (2020). Automation in social security: Implications for merits review? *The Australian journal of social issues*, *55*(3), 260–274. <https://doi.org/10.1002/ajs4.95>
- Caswell, D., Marston, G., & Larsen, J. E. (2010). Unemployed citizen or ‘at risk’ client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia. *Critical social policy*, *30*(3), 384–404. <https://doi.org/10.1177/0261018310367674>
- Chan-Gon, K., & Holzer, M. (2006). Public Administrators’ Acceptance of the Practice of Digital Democracy: A Model Explaining the Utilization of Online Policy Forums in South Korea. *International Journal of Electronic Government Research*, *2*(2), 22–48. <https://doi.org/10.4018/jegr.2006040102>
- Chen, D.-Y., Huang, T.-Y., & Hsiao, N. (2006). Reinventing government through on-line citizen involvement in the developing world: A case study of taipei city mayor’s e-mail box in Taiwan. *Public Administration and Development*, *26*(5), 409–423. <https://doi.org/10.1002/pad.415>
- Christie, M., & Verran, H. (2014). The Touch Pad Body: A Generative Transcultural Digital Device Interrupting Received Ideas and Practices in Aboriginal Health. *Societies (Basel, Switzerland)*, *4*(2), 256–264. <https://doi.org/10.3390/soc4020256>
- Collins, M. E., & Augsburg, A. (2021). Impacts of policy changes on Care-Leaving Workers in a time of coronavirus: Comparative analysis of discretion and constraints. *Journal of Comparative Policy Analysis*, *23*(1), 51–62. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841560>
- De Boer, N., & Raaphorst, N. (2023). Automation and discretion: Explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce. *Public Management Review*, *25*(1), 42–62. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1937684>
- De Sio, F. S., & Mecacci, G. (2021). Four responsibility gaps with artificial intelligence: Why they matter and how to address them. *Philosophy & Technology*, *34*(4), 1057–1084. <https://doi.org/10.1007/s13347-021-00450-x>
- De Witte, J., Declercq, A., & Hermans, K. (2016). Street-Level Strategies of Child Welfare Social Workers in Flanders: The Use of Electronic Client Records in Practice. *British Journal of Social Work*, *46*(5), 1249–1265. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcv076>
- Devlieghere, J., Bradt, L., & Roose, R. (2017). Governmental Rationales for Installing Electronic Information Systems: A Quest for Responsive Social Work. *Social policy & administration*, *51*(7), 1488–1504. <https://doi.org/10.1111/spol.12269>
- Devlieghere, J., & Roose, R. (2018). Electronic Information Systems: In search of responsive social work. *Journal of Social Work*, *18*(6), 650–665. <https://doi.org/10.1177/1468017318757296>
- Devlieghere, J., & Roose, R. (2019). Documenting Practices in Human Service Organisations through Information Systems: When the Quest for Visibility Ends in Darkness. *Social inclusion*, *7*(1), 207–217. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1833>
- Dolata, M., Schenk, B., Fuhrer, J., Marti, A., & Schwabe, G. (2020). When the System Does Not Fit: Coping Strategies of Employment Consultants. *Computer Supported Cooperative Work*, *29*(6), 657–696. <https://doi.org/10.1007/s10606-020-09377-x>
- Elyounes, D. A. (2021). «Computer Says No!»: The Impact of Automation on the Discretionary Power of Public Officers. *Vanderbilt journal of entertainment and technology law*, *23*(3), 450.

- Enarsson, T., Enqvist, L., & Naarttijärvi, M. (2022). Approaching the human in the loop—Legal perspectives on hybrid human/algorithmic decision-making in three contexts. *Information & communications technology law*, 31(1), 123–153. <https://doi.org/10.1080/13600834.2021.1958860>
- Fletcher, D. R., & Wright, S. (2018). A hand up or a slap down? Criminalising benefit claimants in Britain via strategies of surveillance, sanctions and deterrence. *Critical Social Policy*, 38(2), 323–344. <https://doi.org/10.1177/0261018317726622>
- Fugletveit, R., & Lofthus, A.-M. (2021). *From the desk to the cyborg's faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration*. 6(2). <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-02-01>
- Gannon-Leary, P., & Carr, J. (2010). New partnerships for learning: Meeting professional information needs. *Journal of education and work*, 23(1), 65–77. <https://doi.org/10.1080/13639080903495129>
- Gao, X., & Tan, J. (2020). From Web to Weber: Understanding the Case of “One-Go at Most” as ICT-Driven Government Reform in Contemporary China. *China Review*, 20(3), 71–98.
- Germundsson, N. (2022). Promoting the digital future: The construction of digital automation in Swedish policy discourse on social assistance. *Critical Policy Studies*, 16(4), 478–496. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.2022507>
- Giest, S., & Raaphorst, N. (2018). Unraveling the hindering factors of digital public service delivery at street-level: The case of electronic health records. *Policy Design and Practice*, 1(2), 141–154. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1476002>
- Gundhus, H. O. (2005). «Catching» and «Targeting»: Risk-Based Policing, Local Culture and Gendered Practices. *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention*, 6(2), 128–128. <https://doi.org/10.1080/14043850500391055>
- Hansen, H., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social policy & administration*, 52(1), 67–90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Henman, P. (2019). Of algorithms, Apps and advice: Digital social policy and service delivery. *Journal of Asian Public Policy*, 12(1), 71–89. <https://doi.org/10.1080/17516234.2018.1495885>
- Holten Møller, N., Fitzpatrick, G., & Le Dantec, C. (2019). Assembling the Case: Citizens' Strategies for Exercising Authority and Personal Autonomy in Social Welfare. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3(GROUP), 1–21. <https://doi.org/10.1145/3361125>
- Holthe, T., Halvorsrud, L., Thorstensen, E., Karterud, D., Laliberte Rudman, D., & Lund, A. (2020). Community Health Care Workers' Experiences on Enacting Policy on Technology with Citizens with Mild Cognitive Impairment and Dementia. *Journal of multidisciplinary healthcare*, 13, 447–458. <https://doi.org/10.2147/JMDH.S246180>
- Huang, H., Kim, K.-C., Young, M. M., & Bullock, J. B. (2022). A matter of perspective: Differential evaluations of artificial intelligence between managers and staff in an experimental simulation. *Asia Pacific journal of public administration*, 44(1), 47–65. <https://doi.org/10.1080/23276665.2021.1945468>
- Håkansta, C. (2021). Ambulating, digital and isolated: The case of Swedish labour inspectors. *New Technology, Work, and Employment*, 37(1). <https://doi.org/10.1111/ntwe.12211>
- Introna, L., Hayes, N., & Petrakaki, D. (2009). The Working Out of Modernization in the Public Sector: The Case of an E-government Initiative in Greece. *International journal of public administration*, 33(1), 11–25. <https://doi.org/10.1080/01900690903188750>
- Jansson, G., & Erlingsson, G. Ó. (2014). More E-Government, Less Street-Level Bureaucracy? On Legitimacy and the Human Side of Public Administration. *Journal of Information Technology & Politics*, 11(3), 291–308. <https://doi.org/10.1080/19331681.2014.908155>

- Jones, A. (2009). Creating history: Documents and patient participation in nurse-patient interviews. *Sociology of Health & Illness*, 31(6), 907–923. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2009.01190.x>
- Jonnergård, K., Petersson, L., & Erlingsdóttir, G. (2021). Communicating the Implementation of Open Notes to Health Care Professionals: Mixed Methods Study. *JMIR medical informatics*, 9(8), e22391–e22391. <https://doi.org/10.2196/22391>
- Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). The «Iron Cage» Strengthened? Discretion and Digital Discipline. *Public Administration (London)*, 85(1), 189–214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x>
- Jørgensen, B., & Schou, J. (2020). Helping or intervening? Modes of ordering in public sector digitalization. *Journal of Organizational Ethnography*, 9(3), 265–279. <https://doi.org/10.1108/JOE-02-2019-0015>
- Keymolen, E., & Broeders, D. (2013). Innocence Lost: Care and Control in Dutch Digital Youth Care. *The British Journal of Social Work*, 43(1), 41–63. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcr169>
- Kim, S., Paik, W., & Lee, C. (2014). Does bureaucracy facilitate the effect of information technology (IT)? *International review of public administration*, 19(3), 219–237. <https://doi.org/10.1080/12294659.2014.942050>
- Kvakic, M., Fineide, M. J., & Hansen, H. A. (2021). Navigering med ustø kurs: Om bruk av digitale og sosiale medier i barnevernet. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 98(3), 164–180. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1838-2021-03-02>
- Larsson, K. K. (2020). *Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens*. 38(1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101547>
- Larsson, K. K., & Haldar, M. (2021). *Can Computers Automate Welfare? Norwegian Efforts to Make Welfare Policy More Effective*. 5(1), 56–77. <https://doi.org/10.5617/jea.8231>
- Larsson, K. K., & Skjølvsvik, T. (2021). Making sense of the digital co-production of welfare services: Using digital technology to simplify or tailor the co-production of services. *Public management review*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2010402>
- Lindquist, E. A., & Huse, I. (2017). Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance. *Canadian Public Administration*, 60(4), 627–656. <https://doi.org/10.1111/capa.12243>
- Liaaen, J. M., Ytterhus, B., & Söderström, S. (2021). Inaccessible Possibilities: Experiences of using ICT to engage with services among young persons with disabilities. *Disability and rehabilitation: Assistive technology*, 1–8. <https://doi.org/10.1080/17483107.2021.2008530>
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2016). Everyday interaction at the front-line. *Journal of organizational ethnography*, 5(2), 152–166. <https://doi.org/10.1108/JOE-12-2015-0026>
- Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between front-line workers and clients can spur a demand for services. *Government information quarterly*, 38(2), 101551. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101551>
- Løberg, I. B., & Egeland, C. (2023). 'You get a completely different feeling'—An empirical exploration of emotions and their functions in digital frontline work. *European journal of social work*, 26(1), 108–120. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.2016650>
- Ma, L. (2013). The Diffusion of Government Microblogging: Evidence from Chinese municipal police bureaus. *Public management review*, 15(2), 288–309. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691010>
- Marston, G. (2006). Employment services in an age of e-government. *Information, Communication & Society*, 9(1), 83–103. <https://doi.org/10.1080/13691180500519555>

- McCall, V., Hoyle, L., Gunasinghe, S., & O'Connor, S. (2021). A new era of social policy integration? Looking at the case of health, social care and housing. *Journal of Social Policy*, 50(4), 809–827. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000525>
- Mearns, G. W., Richardson, R., & Robson, L. (2015). Enacting the internet and social media on the public sector's frontline. *New Technology, Work, and Employment*, 30(3), 190–208. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12054>
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems. *Public administration review*, 81(5), 837–846. <https://doi.org/10.1111/puar.13391>
- Metallo, C., Agrifoglio, R., Lepore, L., & Landriani, L. (2022). Explaining users' technology acceptance through national cultural values in the hospital context. *BMC Health Services Research*, 22(1), 84–84. <https://doi.org/10.1186/s12913-022-07488-3>
- Minkoff, S. L. (2016). NYC 311: A Tract-Level Analysis of Citizen–Government Contacting in New York City. *Urban affairs review (Thousand Oaks, Calif.)*, 52(2), 211–246. <https://doi.org/10.1177/1078087415577796>
- Monaghan, K., & Cos, T. (2021). Integrating physical and mental healthcare: Facilitators and barriers to success. *Medicine Access @ Point of Care*, 5, 239920262110506. <https://doi.org/10.1177/23992026211050615>
- Nordesjö, K. (2020). Framing Standardization: Implementing a Quality Management System in Relation to Social Work Professionalism in the Social Services. *Human service organizations, management, leadership & governance*, 44(3), 229–243. <https://doi.org/10.1080/23303131.2020.1734132>
- Nordesjö, K., Ulmestig, R., & Denvall, V. (2022). Coping with tensions between standardization and individualization in social assistance. *Nordic social work research*, 12(4), 435–449. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1835696>
- O'Looney, J. (2003). Applying learning principles to development of multimedia for addressing bias in street-level public decision-making. *Journal of educational multimedia and hypermedia*, 12(2), 163.
- Pack, M. (2016). Learning to «Think on Our Feet»: Producing a New Digital Resource for Teaching Social Work Students about Reflective Decision-making in Child Protection Practice in Australia. *Practice (Birmingham, England)*, 28(3), 213–226. <https://doi.org/10.1080/09503153.2015.1087490>
- Pedersen, J. S., & Wilkinson, A. (2018). The digital society and provision of welfare services. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 38(3/4), 194–209.
- Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture – The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, 35(2), 175–183. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.02.003>
- Petersen, A. C. M., Christensen, L. R., & Hildebrandt, T. T. (2020). The Role of Discretion in the Age of Automation. *Computer Supported Cooperative Work*, 29(3), 303–333. <https://doi.org/10.1007/s10606-020-09371-3>
- Petersson, J., & Backman, C. (2021). Off the record: The invisibility work of doctors in a patient-accessible electronic health record information service. *Sociology of Health & Illness*, 43(5), 1270–1285. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.13294>
- Petrakaki, D. (2018). Re-locating accountability through technology: From bureaucratic to electronic ways of governing public sector work. *The International Journal of Public Sector Management*, 31(1), 31–45. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2017-0043>
- Petrakaki, D., Hayes, N., & Introna, L. (2009). Narrowing down accountability through performance monitoring technology: E-government in Greece. *Qualitative research in accounting and management*, 6(3), 160–179. <https://doi.org/10.1108/11766090910973911>

- Pors, A. S. (2015). Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), 177–192. <https://doi.org/10.1108/JOE-08-2014-0031>
- Pors, A. S., & Pallesen, E. (2021). The reorganization of the bureaucratic encounter in a digitized public administration. *Ephemera*, 21(3), 17–41.
- Pors, A. S., & Schou, J. (2021). Street-level morality at the digital frontlines: An ethnographic study of moral mediation in welfare work. *Administrative Theory & Praxis*, 43(2), 154–171. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1782137>
- Pressi, M. (2021). The Use of Algorithms within Administrative Procedures: National Experiences compared through the Lens of European Law. *Review of European administrative law*, 14(2), 69–84. <https://doi.org/10.7590/187479821X16254887670900>
- Raman, B., & Bawa, Z. (2011). Interacting with the State via Information and Communication Technologies: The Case of Nemmadi Kendras in Karnataka. *Media Asia*, 38(1), 52–64. <https://doi.org/10.1080/01296612.2011.11727234>
- Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2019). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101377. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.004>
- Reddick, C. G. (2005). Citizen interaction with e-government: From the streets to servers? *Government information quarterly*, 22(1), 38–57. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2004.10.003>
- Reddick, C. G. (2009). Factors that Explain the Perceived Effectiveness of E-Government: A Survey of United States City Government Information Technology Directors. *International journal of electronic government research*, 5(2), 1–15. <https://doi.org/10.4018/jegr.2009040101>
- Reddick, C. G., Abdelsalam, H. M., & Elkadi, H. (2011). The influence of E-Government on administrative discretion: The case of local governments in Egypt. *Public Administration and Development*, 31(5), 390–407. <https://doi.org/10.1002/pad.615>
- Roman, A. V. (2015). Framing the Questions of E-Government Ethics: An Organizational Perspective. *American review of public administration*, 45(2), 216–236. <https://doi.org/10.1177/0275074013485809>
- Ruston, A. (2006). Interpreting and managing risk in a machine bureaucracy: Professional decision-making in NHS Direct. *Health, risk & society*, 8(3), 257–271. <https://doi.org/10.1080/13698570600871729>
- Røhnebæk, M. T. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røhnebæk, M. T., & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? *Nytt norsk tidsskrift*, 1–02, 73–85. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-01-02-07>
- Sand, K., M. Bergschöld, J., & Midtgård, T. M. (2020). *Digitale velferdstjenester – En litteraturgjennomgang om digitale møter mellom tjenesteyter og tjenestemottaker*. SINTEF Rapport nr. 2020: 00668. SINTEF Digital.
- Sarwar, A., & Harris, M. (2019). Children’s services in the age of information technology: What matters most to frontline professionals. *Journal of Social Work*, 19(6), 699–718. <https://doi.org/10.1177/1468017318788194>
- Sausdal, D. (2019). Policing at a distance and that human thing: An appreciative critique of police surveillance. *Focaal*, 2019(85), 51–64. <https://doi.org/10.3167/fcl.2019.850105>
- Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(3), 464–477. <https://doi.org/10.1111/spol.12470>
-

- Shaw, I., & Clayden, J. (2010). Technology, evidence and professional practice: Reflections on the Integrated Children's System. *Journal of children's services*, 4(4), 15–27. <https://doi.org/10.5042/jcs.2010.0018>
- Saario, S. (2012). Managerial reforms and specialised psychiatric care: A study of resistive practices performed by mental health practitioners. *Sociology of Health & Illness*, 34(6), 896–910. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2011.01439.x>
- Tapia-Conyer, R., Saucedo-Martinez, R., Mujica-Rosales, R., Gallardo-Rincon, H., Campos-Rivera, P. A., Lee, E., Waugh, C., Guajardo, L., Torres-Beltran, B., Quijano-Gonzalez, U., & Soni-Gallardo, L. (2016). Enablers and inhibitors of the implementation of the Casalud Model, a Mexican innovative healthcare model for non-communicable disease prevention and control. *Health Research Policy and Systems*, 14(1), 52–52. <https://doi.org/10.1186/s12961-016-0125-0>
- Tetri, B., & Juujärvi, S. (2022). Self-Efficacy, Internet Self-Efficacy, and Proxy Efficacy as Predictors of the Use of Digital Social and Health Care Services Among Mental Health Service Users in Finland: A Cross-Sectional Study. *Psychology research and behavior management*, 15, 291. <https://doi.org/10.2147/PRBM.S340867>
- Thomas, J. C., & Streib, G. (2003). The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1), 83–102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug010>
- Thunman, E., Ekström, M., & Bruhn, A. (2020). Dealing With Questions of Responsiveness in a Low-Discretion Context: Offers of Assistance in Standardized Public Service Encounters. *Administration & Society*, 52(9), 1333–1361. <https://doi.org/10.1177/0095399720907807>
- Tummers, L., & Rocco, P. (2015). Serving Clients When the Server Crashes: How Frontline Workers Cope with E-Government Challenges. *Public Administration Review*, 75(6), 817–827. <https://doi.org/10.1111/puar.12379>
- Wastell, D., White, S., Broadhurst, K., Peckover, S., & Pithouse, A. (2010). Children's services in the iron cage of performance management: Street-level bureaucracy and the spectre of Švejkism. *International journal of social welfare*, 19(3), 310–320. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00716.x>
- Welch, E. W. (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371–391. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui021>
- Wessels, B., Taylor, J., & Coates, L. (2017). Telehealth in Community Nursing: A Negotiated Order. *Sociological Research Online*, 22(4), 152–168. <https://doi.org/10.1177/1360780417734145>
- White, S., Wastell, D., Broadhurst, K., & Hall, C. (2010). When policy o'roleaps itself: The 'tragic tale' of the Integrated Children's System. *Critical social policy*, 30(3), 405–429. <https://doi.org/10.1177/0261018310367675>
- Widlak, A., & Peeters, R. (2020). Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. *International Journal of Electronic Governance*, 12(1), 40–56. <https://doi.org/10.1504/IJEG.2020.106998>
- Wright, J. E., & Headley, A. M. (2021). Can Technology Work for Policing? Citizen Perceptions of Police-Body Worn Cameras. *American review of public administration*, 51(1), 17–27. <https://doi.org/10.1177/0275074020945632>
- Wästerfors, D. (2019). Things Left Unwritten: Interview Accounts versus Institutional Texts in a Case of Detention Home Violence. *Social inclusion*, 7(1), 248–258. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1824>
- Yeo, J., & Jeon, S. H. (2021). Smart Principles and Smart Principals: Smart Mechanism to Enhance Street-Level Accountability. *Public Administration Quarterly*, 45(2), 143–165.

- Zhu, H., & Andersen, S. T. (2021). ICT-mediated social work practice and innovation: Professionals' experiences in the Norwegian Labour And Welfare Administration. *Nordic social work research*, 11(4), 346–360. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1740774>
- Zhu, H., & Andersen, S. T. (2022). Digital competence in social work practice and education: Experiences from Norway. *Nordic social work research*, 12(5), 823–838. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2021.1899967>
- Zuurmond, A. (2005). Organisational Transformation Through the Internet. *Journal of Public Policy*, 25(1), 133–148. <https://doi.org/10.1017/S0143814X05000231>
- Øvrig identifisert litteratur**
- Breit, E. (2019). Digitalisering. I A.-H. Bay (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (3. utg.). Gyldendal.
- Dahl, E. S., & Myklathun, K. H. (2022). Fører brukarprofilering til meir treffsikker arbeidsretta oppfølging? *Arbeid og velferd*, 2-2022
- Ekelund, R. (2021). Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner. *Arbeid og velferd*, 1-2021.
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. AFI Rapport Nr. 2020, 09.
- Løberg, I. B. (2023a). Assessments of Digital Client Representations: How Frontline Workers Reconstruct Client Narratives from Fragmented Information. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 19–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac017>
- Mohagheghi, P., & Lassenius, C. (2021). Organizational implications of agile adoption: A case study from the public sector. *Proceedings of the 29th ACM joint meeting on European software engineering conference and symposium on the foundations of software engineering*. 1444–1454. <https://doi.org/10.1145/3468264.3473937>
- Proba. (2022). *Digital aktivitetsplan for NAV og brukerne*. Rapport 2022–9. Proba samfunnsanalyse.
- Reutter, L. (2022). Constraining context: Situating datafication in public administration. *New Media & Society*, 24(4), 903–921. <https://doi.org/10.1177/14614448221079029>
- Aasback, A. W. (2021). Digitalt eller analogt? Nav-veilederes vurderinger rundt kommunikasjonskanaler i oppfølgingsarbeidet. *Fontene forskning*, 1, 63–76.

7. REFERANSELISTE

- Andersen, P. B. (2021). Automatisering. *Store norske leksikon*. <https://snl.no/automatisering>
- Bowen, G. A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(3), 12–23. <https://doi.org/10.1177/160940690600500304>
- Bugge, H. (2021). Konsensus om arbeidslinja? Nordmenns støtte til aktiveringsreformer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(3), 251–272. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-03-03>
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utgave). Universitetsforlaget.
- DFØ (2023). Hva er virksomhetsstrategi i staten? <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/virksomhetsstyring/virksomhetsstrategi-i-staten/hva-er-virksomhetsstrategi-i-staten>
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1–02), 5–23.
- Grimen, H. (2004). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter* (3. utgave). Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (2022). *New Public Management*. Store norske leksikon. https://snl.no/New_Public_Management
- Helsetilsynet. (2022). *Landsomfattende undersøkelse av tilgjengelighet til sosiale tjenester i Nav 2020–2021*. Rapport Nr. 5/2022.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020). *Nasjonalt strategi for kunstig intelligens*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Leonardi, P. M., & Treem, J. W. (2020). Behavioral Visibility: A new paradigm for organization studies in the age of digitization, digitalization, and datafication. *Organization Studies*, 41(12), 1601–1625. <https://doi.org/10.1177/0170840620970728>
- Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies: Advancing the methodology. *Implementation Science*, 5(1), 69. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Løberg, I. B. (2022b). Utviklingsoptimisme kan skjule økonomiske og sosiale kostnader i den digitale forvaltningen. *Arbeid og velferd*, 3–2022.
- Madsen, C. Ø., & Kræmmergaard, P. (2015). *Channel choice: A literature review*. *Electronic Government: 14th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2015, Thessaloniki, Greece, August 30--September 2, 2015, Proceedings 14*, 3–18. https://doi.org/10.1007/978-3-319-22479-4_1
- Meld. St. 22 (2020–2021). *Data som ressurs—Datadrevet økonomi og innovasjon* [Melding til Stortinget]. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge—IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* [Melding til Stortinget]. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NAV. (2021). *Ny virksomhetsstrategi i NAV*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/relatert-informasjon/nav-og-kunnskap/ny-virksomhetsstrategi-i-nav>
- NAV. (2022a). *Kort om strategien*. <https://www.nav.no/strategi>

- NAV. (2022b). *Kva er NAV?* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- Peters, M. D. J., Godfrey, C. M., Khalil, H., McInerney, P., Parker, D., & Soares, C. B. (2015). Guidance for conducting systematic scoping reviews. *JBI Evidence Implementation*, 13(3).
- Peters, M. D. J., Marnie, C., Tricco, A. C., Pollock, D., Munn, Z., Alexander, L., McInerney, P., Godfrey, C. M., & Khalil, H. (2020). Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews. *JBI Evidence Synthesis*, 18(10).
- Store norske leksikon. (2019). Informasjons- og kommunikasjonsteknologi. *Store norske leksikon*. https://snl.no/informasjons-_og_kommunikasjonsteknologi
- Søk & skriv. (2022). *Søketeknikker*. <https://www.sokogskriv.no/soking/soketeknikker.html#bruk-av-s%C3%B8ketabell>
- Tidemann, A. (2023). Kunstig intelligens. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/kunstig_intelligens
- Wadel, C., Fuglestad, O. L., & Wadel, C. C. (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Cappelen Damm akademisk.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 354
8601 Mo i Rana

OMBREKKING: Aksell AS
ISBN: 978-82-551-2533-4
ISSN: 1891-005X

