

UTVIKLINGSOPTIMISME KAN SKJULE ØKONOMISKE OG SOSIALE KOSTNADER I DEN DIGITALE FORVALTNINGEN

Av Ida Bring Løberg¹

Sammendrag

Offentlig sektor preges av utviklingsoptimisme og tro på at digitalisering skal modernisere staten. Målet med digitaliseringspolitikken er å skape effektive og brukerorienterte tjenester. En utfordring er imidlertid at effektivitet ofte forutsetter standardisering, og det er ikke alltid er forenelig med brukerorientering. Dermed reises et spørsmål om hvorvidt politikken faktisk er realiserbar. Hensikten med denne artikkelen er å undersøke forholdet mellom effektivitet og brukerorientering i den digitale forvaltningen. Relevant kunnskap kartlegges i en litteraturgjennomgang, som inkluderer 123 studier om møter mellom den digitale forvaltningen og brukere.

Funnene viser at digitalisering gir muligheter for både effektivisering og brukerorientering, men også innebærer en rekke underkommuniserte kostnader. Dette inkluderer ikke bare økonomiske kostnader, som tidkrevende implementering, men også en rekke sosiale kostnader. Den digitale forvaltningen kan gi brukere enklere tilgang til tjenester, men stiller også krav til kompetanse. Flere av de digitale løsningene kan også innebære standardisering. Dermed blir den digitale forvaltningen ofte vanskelig å navigere for brukere med manglende digital kompetanse og komplekse bistandsbehov. Dette kan resultere i et digitalt utenforskap, som pålegger både samfunnet og enkeltindividet kostnader. Hvorvidt offentlig sektor kan realisere både effektive og brukerrettede tjenester på samme tid avhenger dermed ofte av kompleksiteten i brukerens sak.

På tross av at flertallet kan bruke de digitale løsningene, har en mindre gruppe sårth behov for å møtes ansikt-til-ansikt. Dette reiser spørsmål om hvordan ressurser skal fordeles mellom digitale tjenester og tradisjonell oppfølging. Risikoen er at ressursene tilføres kanaler som mange bruker, men hvor hjelpebehovet ikke nødvendigvis er størst. Ressursfordelingsdilemmaet aktualiseres av at offentlig sektor opplever et press for å effektivisere sine tjenester, og dermed et press for å digitalisere. Disse funnene er relevante for NAV, hvor digitaliseringen både former samhandlingen med brukere og skal frigjøre tid til å møte brukere med komplekse hjelpebehov.

.....
¹ Takk til Kristine von Simson, Ragnhild Ekelund, Åshild Male Kalstø, Kristian Myklathun og Heidi Nicolaisen for innspill og kommentarer. Takk til Arbeids- og velferdsbiblioteket for hjelp i sammenheng med litteratursøket.

Abstract

Public sector has an immense belief in digital technologies' abilities to modernize government. The aim of Norwegian digitalization policies is to create efficient and client-oriented services. However, efficiency often requires standardization, which can counteract client-orientation and raises questions of whether these policies are realizable. This article explores the relationship between efficiency and client orientation in digital government. Relevant knowledge is identified in a literature review that includes 123 studies about meetings between digital governments and clients. Despite the possibilities of digital technologies making government more efficient and client-oriented, the findings show that digital government also involves several costs, which often are not explicitly communicated. These include economic costs, such as time-consuming implementation, but also social costs. While digital government provides clients with easier access to services, it also involves standardization and demands new skills from clients. Thus, it can become harder for clients with complex needs and limited digital skills to navigate public services, which can result in digital exclusion. This exclusion imposes costs on both society and the individual client. Whether public sector can realize efficient and client-oriented services at the same time, often depends on the complexity of the client's case. When an increasing number of clients use digital solutions, it also raises questions of resource allocation – how should resources be allocated between digital services, which most clients use, and follow-up face-to-face, which a smaller group need? This resource allocation dilemma is particularly relevant in a context, where expectations of an efficient government create pressures to implement digital government. The findings are relevant for the Norwegian Labor and Welfare Administration (NAV), where digital service provision influences the interaction with clients and is supposed to free up time for labor-oriented counselling.

Innledning

Digitaliseringen av offentlig sektor er både i emning og endring. NAV er et eksempel på dette. Oppfølgingen har tradisjonelt foregått ansikt-til-ansikt på lokalkontoret. I løpet av de siste årene har imidlertid brukere i økende grad kunnet samhandle med NAV digitalt. Brukere finner informasjon på nav.no, snakker med NAV i digitale dialoger og sender søknader på nett. Det digitale tilbudet gir brukere enklere tilgang til forvaltningen og skal frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølging av brukere i en sårbar situasjon. Utviklingen reflekterer dermed målet med digitaliseringspolitikken, som skal skape brukerrettede og effektive tjenester (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2020; St.meld. 22 (2020–2021)); St.meld. 27 (2015–2016)). Brukerorientering handler om å gi brukerne tjenester som er tilpasset deres behov og tilrettelegge for deltagelse i egen sak (ECON, 2007). Brukerorientering skal oppnås ved å sette brukerens behov i sentrum, et sammenhengende tjenestetilbud og gjenbruk av data (St.meld. 27 (2015–2016)). Effektivisering skal oppnås gjennom blant annet digital selvbetjening og automatisert saksbehandling (St.meld. 27 (2015–2016)).

Ideelt sett skal effektivitet og brukerorientering forsterke hverandre i den digitale forvaltningen (Schou & Pors, 2019). Et eksempel på dette er digitale selvbetjeningsløsninger som tillater brukeren å løse administrative oppgaver på egen hånd, for eksempel ved å innhente informasjon selv eller sende søknader på nett. Brukeren bidrar dermed aktivt i produksjonen av egen tjeneste, noe som kan tolkes som en form for medvirkning. Medvirkning er en forutsetning for å skape myndiggjøring, som innebærer at brukere gis større kontroll over beslutninger som påvirker dem (WHO, u.å.). Digital selvbetjening innebærer også at brukere løser oppgaver som tidligere ble løst av ansatte, noe som kan frigjøre tid i førstelinjen og dermed være effektivt. Innvingningen mot digital selvbetjening er imidlertid at ikke alle brukere klarer å navigere tjenestene på egen hånd (Jansson & Erlingsson, 2014). En digital offentlig sektor kan derfor innebære sosiale kostnader. Dette er kostnader som påføres samfunnet, og enkeltindividet, blant annet som følge av digitalt utenforskap. Dermed innebærer digitalisering ofte en avveining mellom effektivisering og

brukerorientering. Digitaliseringen av offentlig sektor preges likevel av utviklingsoptimisme og tro på den digitale forvaltningen (Germundsson, 2022; Roman, 2015; White mfl., 2010). Troen har en tendens til å skape en forventning om digitalisering, og risiko for at offentlig sektor tar teknologier i bruk før man forstår de faktiske konsekvensene av dem (Carney, 2020; Lindgren mfl., 2019). Denne implementeringskonteksten understreker behovet for kunnskap om de faktiske konsekvensene av digitaliseringen.

Formålet med denne artikkelen er å kartlegge eksisterende kunnskap om den digitale forvaltningen. Følgende problemstilling legges til grunn: Hva forteller forskningslitteraturen oss om forholdet mellom effektivisering og brukerorientering i den digitale forvaltningen? Problemstillingen tar utgangspunkt i målene med dagens digitaliseringspolitikk og besvares i en litteraturgjennomgang. Omdreiningspunktet i litteraturgjennomgangen er møtene mellom den digitale forvaltningen og brukerne, ettersom dette er stedet hvor tjenester leveres og tilpasses den enkelte bruker. Det legges en vid forståelse av møter til grunn, som inkluderer all kontakt en bruker har med den digitale forvaltningen. Eksempler inkluderer bruk av nettsider, digitale søknader og digital dialog. På grunn av at litteraturen om digitalisering i NAV er begrenset, inkluderer litteraturgjennomgangen internasjonale studier fra ulike former for førstelinjearbeid. Det vil si den delen av organisasjonen som møter brukere ansikt-til-ansikt, på telefon eller i digital dialog. Litteraturgjennomgangen kan derfor frembringe kunnskap om målene i digitaliseringspolitikken basert på erfaringer fra en rekke land og kontekster. Kunnskap om den digitale forvaltningen er viktig for NAV, hvor digitalisering er en forutsetning for tjenesteytingen. Digitalisering former ikke bare interaksjonen mellom NAV og brukere, men skal også frigjøre tid i førstelinjen til oppfølging av brukere med komplekse hjelpebehov. Digitaliseringen er dermed et premiss for både digital interaksjon og møter ansikt-til-ansikt.

Videre i artikkelen redegjør jeg for litteraturgjennomgangen før funnene presenteres. Funnene viser muligheter for både effektivisering og brukerorientering, men også at en rekke kostnader ved den digitale forvaltningen ofte er underkommunisert. Den digitale

forvaltningen innebærer økonomiske kostnader, men også sosiale kostnader. Ofte er den digitale forvaltningen vanskelig å navigere for brukere med begrenset digital kompetanse og komplekse bistandsbehov, noe som viser kostnadene for den enkelte bruker. Komplexiteten i brukers sak blir derfor avgjørende for hvorvidt offentlig sektor kan realisere både effektive og brukerrettede tjenester på samme tid. Funnene formes av at litteraturen har en tendens til å fokusere på sårbare brukergrupper. Dermed viser litteraturen

Digitalisering i NAV

NAV gir økonomisk og sosial hjelp til brukere som står utenfor arbeid. Oppfølgingen har tradisjonelt foregått ansikt-til-ansikt på lokalkontoret. I løpet av de siste årene har imidlertid brukere i økende grad kunnet samhandle med NAV på nett. Brukere finner informasjon på nav.no, snakker med NAV i digitale dialoger og sender søknader på nett. Utviklingen innebærer dermed en økende grad av digital selvbetjening. Digital aktivitetsplan er det primære samhandlingsverktøyet mellom NAV og bruker. Dette er en plan for oppfølgingen av bruker, som spesifiseres i form av arbeidsrettede aktiviteter. Eksempler på slike aktiviteter kan være jobbsøking eller behandling. I motsetning til den papirbaserte aktivitetsplanen er den digitale utgaven mer interaktiv. Nå kan både veiledere og brukere foreslå, oppdatere hverandre og snakke om arbeidsrettede aktiviteter i den digitale aktivitetsplanen. Den digitale aktivitetsplanen inneholder også en dialogfunksjon, som tillater direkte kontakt mellom veileder og bruker.

På bakgrunn av mangfoldet av kommunikasjonskanaler har NAV laget en kanalstrategi, som skal veilede ansatte og brukeres kanalvalg. Kanalstrategien skal frigjøre tid til arbeidsrettet oppfølging av sårbare brukere ved å kanalisere ressurssterke brukere til digitale kanaler. Møter skal planlegges i forkant, noe som skal redusere ad hoc-henvendelser og gi bedre ressursutnyttelse. Flere lokalkontor har derfor redusert den bemannede åpningstiden i mottakene. Formålet er imidlertid ikke at digitale løsninger skal erstatte møtene ansikt-til-ansikt, men at ressursene skal brukes på de brukerne som trenger det mest. Kanalstrategien innebærer også spesialisering innad i NAV. Lokalkontorene skal fokusere på arbeidsrettet oppfølging, mens flere saksbehandlingsoppgaver enten automatiseres eller håndteres av sentraliserte enheter. Riktig kanalbruk er derfor viktig for å gi rett hjelp til rett tid. Kanalstrategien er nå lagt under virksomhetsstrategien, som revideres. Virksomhetsstrategien består av tre overordnede mål, som skal prege brukermøtene: 1) NAV skal oppleves som en støttespiller, 2) gi brukere riktig svar raskt og 3) møte brukerne i kanalen de har behov for (NAV, 2021, u.å.).

utfordringene i en digital offentlig sektor, og i mindre grad hva som faktisk fungerer. Funnene reiser spørsmål om målgruppen for digitale tjenester og ressursfordeling, som vil bli diskutert avslutningsvis.

Data og metode

Denne artikkelen bygger på en litteraturgjennomgang, som i utgangspunktet ble gjort som en del av NAVs prosjekt «Fremtidens møteplasser» (Løberg, under arbeid). I prosjektet kartlegges eksisterende kunnskap om møter mellom den digitale forvaltningen og brukere, som skal informere utviklingen av fremtidens møteplasser i NAV. Fokuset i denne artikkelen er imidlertid på hvorvidt den digitale forvaltningen skaper effektive og brukerorienterte tjenester. Notatene fra den opprinnelige litteraturgjennomgangen har derfor blitt gjenanalysert for dette formålet.

Ulike begreper i den digitale forvaltningen

Digitalisering innebærer en omfattende bruk av digitale teknologier som kan endre og strukturere hvordan samfunnet organiserer seg (Leonardi & Treem, 2020). Utstrakt bruk av slike teknologier for å levere offentlige tjenester omtales gjerne som **digital forvaltning**, noe som forandrer måten tjenester leveres på (Panagiotopoulos mfl., 2019).

Digitale teknologier brukes i denne artikkelen som et samlebegrep for ulike informasjons- og kommunikasjonsteknologier. Informasjonsteknologier brukes til å innhente, lagre og behandle informasjon (Store norske leksikon, 2019). Kommunikasjonsteknologier muliggjør kontakt mellom ulike parter. I NAV brukes digitale teknologier blant annet til å kommunisere med brukere og dokumentere deres sak.

Digitale selvbetjeningsløsninger er et samlebegrep som brukes om digitale løsninger som tillater brukere å løse administrative oppgaver på egen hånd, slik som å innhente informasjon eller sende inn søknader på nett. Dette er ofte oppgaver som førstelinjen måtte løse tidligere.

Automatisering innebærer at oppgaver som tidligere ble behandlet av mennesker behandles maskinelt. Ofte blir rutinepregede oppgaver automatisert. Hel eller delvis automatisering av beslutningsprosesser er et eksempel på dette. Digital saksbehandling kan også innebære bruk av beslutningsstøtte, som skal hjelpe førstelinjen ta informerte beslutninger, for eksempel ved å gi anbefalinger til vedtak.

Formålet med en litteraturgjennomgang er å kartlegge den eksisterende kunnskapen om et avgrenset fenomen ved å identifisere og gjengi relevant litteratur (Levac mfl., 2010). Omdreiningspunktet for dette litteratursøket er møtene mellom den digitale velferdsstaten og brukere. Det er her offentlige tjenester leveres, og førstelinjen kan utøve sitt skjønn for å tilpasse tjenesten til den enkelte brukers livssituasjon (Lipsky, 2010). Fokuset på møtene gir dermed et «nedenfra opp»-blikk på den digitale forvaltningen, hvor førstelinjen former og leverer den endelige politikken gjennom sine beslutninger. Dette perspektivet kan gi et mer reelt bilde av konsekvensene av den digitale forvaltningen enn perspektiver som forstår digitaliseringen gjennom den formulerte politikken, som gjerne preges av teknologioptimisme. Ettersom det er begrenset med forskning på NAV, inkluderer søket funn fra andre former for digitalt førstelinjearbeid i offentlig sektor, slik som i helsevesenet, skolen og politiet. Ofte regnes disse ulike formene for førstelinjearbeid som sammenlignbare på bakgrunn av felles strukturelle betingelser: de ansatte leverer offentlige tjenester, møter brukere og utøver skjønn, noe som er nødvendig på grunn av vage retningslinjer, stor kompleksitet og begrensede ressurser i arbeidet (Lipsky, 2010). En begrensning ved dette omdreiningspunktet er at det ikke nødvendigvis fanger oppgaver som ligger utenfor førstelinjen, men som likevel kan være viktige for effektivitet og brukerorientering, slik som helautomatiserte beslutninger.

Litteratursøket ble gjennomført i biblioteksdatabase OriA, hvor det ble søkt i både internasjonal litteratur om førstelinjearbeid og norsk litteratur om NAV. Dette søket ga totalt 1459 treff, heretter omtalt som studier. Relevansen av studiene ble vurdert på bakgrunn av følgende inklusjonskrav: studiene måtte omhandle både digitale teknologier og en form for offentlig tjenesteyting. For mer informasjon om inklusjons- og eksklusjonskrav, se tabell 1. Totalt ble 858 studier ekskludert på bakgrunn av at de ikke svarte til kriteriene for relevans. I tillegg ble 390 duplikater, 58 studier som ikke var på engelsk eller et skandinavisk språk, og 8 artikler i tidsskrifter av usikker kvalitet også ekskludert. I vurderingen av sammendragene ble 25 bokkapitler ekskludert i den internasjonale litteraturen på grunn av at sammendragene ofte var gene-

relle, manglende tilgang og at eksklusjonen av dem var tidsbesparende. I tillegg ble 6 studier ekskludert på grunn av andre årsaker, som for eksempel feil format eller manglende tilgang. Totalt ble 114 studier fra søket inkludert i litteraturgjennomgangen. Dette antallet har blitt supplert med 9 studier, som ikke ble fanget opp av søket. Dette er primært studier om NAV, herunder grålitteratur og studier som har blitt publisert etter søketidspunktet. Disse studiene er skilt ut i referanselisten som «øvrige identifisert litteratur.» Dermed inngår totalt 123 studier i gjennomgangen.

Litteratursøket	
Omdreiningspunkt	Møter mellom den digitale forvaltningen og brukere
Database	Oria (inkl. materiale som Arbeids- og velferdsbiblioteket ikke har tilgang til)
Søkeord	«street-level bureaucracy» digital* «street-level bureaucracy» ICT «street-level bureaucracy» e-government digital* «Norwegian Labor and Welfare Administration» NAV digitalisering
Avgrensninger	Årstall: søk i den internasjonale litteraturen ble avgrenset til publiseringer i perioden 2000-2022. Ettersom litteraturen om digitalisering i NAV er begrenset, ble det ikke satt årstallsbegrensninger for denne litteraturen. Format: søket ble avgrenset til artikler, bokkapitler og rapporter.
Inklusjons- og eksklusjonskriterier	Studiene måtte ha en referanse til både en digital teknologi og offentlig tjenesteyting for å bli inkludert. Studiene måtte være på enten engelsk eller et skandinavisk språk for å bli inkludert. Duplikater ble ekskludert.

Kilde: NAV

Det ble skrevet korte sammendrag fra studiene, hvor blant annet funn om effektivisering og brukerorientering ble notert. Dermed var funnene allerede sortert i to deduktive kategorier i notatene. Deduktive kategorier er forhåndsdefinerte og basert på eksisterende forklaringer, forståelser og begreper. Formålet med å bruke deduktive kategorier i denne artikkelen er å undersøke hvorvidt antagelsen om en effektiv og brukerorientert digital forvaltning støttes av datamateria-

let. Dernest ble notatene tematisk kodet med induktive koder. Induktive koder lages underveis i kodingsprosessen på bakgrunn av innholdet i datamaterialet. En deduktiv tilnærming kan dermed brukes til å teste eksisterende forklaringer, mens en induktiv tilnærming kan bidra til nye forklaringer. Ulike temaer ble dernest gruppert sammen i større kategorier og navngitt før kategoriene ble sett i sammenheng for å identifisere meningsfulle mønster i datamaterialet (Braun & Clarke, 2006). Dette resulterte i fire endelige kategorier: gevinstrealisering, økonomiske kostnader, brukerretting og sosiale kostnader.

Funn

Funnene vil vise at digitalisering kan skape muligheter for effektivisering og brukerorientering i offentlig sektor. Det tegner seg likevel et mønster, hvor litteraturen fremhever ulike kostnader ved den digitale forvaltningen som ofte er underkommunisert. Dette kan dreie seg om økonomiske kostnader, slik som at det kan være tidkrevende å implementere den digitale forvaltningen. Litteraturen fokuserer imidlertid særskilt på sosiale kostnader, som blant annet oppstår som følge av at ikke alle brukere klarer å navigere de digitale tjenestene. Resultatene formes av egenskaper ved litteraturen som inngår i denne gjennomgangen. Flere av studiene er forankret i samfunnsvitenskapelige, til dels kritiske, fagtradisjoner. Ofte har disse studiene en tendens til å fokusere på konsekvensene for sårbare brukergrupper, og dermed på utfordringer, fremfor hva som faktisk fungerer i den digitale forvaltningen. For mer informasjon om kjennetegn ved litteraturen, se faktaboks. Videre vil funn om effektivisering bli presentert før funn om brukerorientering. Det vil avslutningsvis bli redegjort for forholdet mellom dem i diskusjonen.

Effektivisering i den digitale forvaltningen

I den digitale forvaltningen skal effektivisering oppnås gjennom blant annet digital selvbetjening og automatisert saksbehandling (St.meld. 27 (2015–2016)). Litteraturen støtter opp om disse målene i digitaliseringspolitikken. Flere argumenterer for at automatisering kan senke kostnader, øke effektiviteten, redusere repetitive oppgaver og frigjøre tid i førstelinjen (Bruhn, 2015; Elyounes, 2021; Ranerup & Henriksen,

Kjennetegn ved litteraturen i gjennomgangen

Litteraturen i litteraturgjennomgangen har visse kjennetegn som kan forme resultatene i denne artikkelen:

1. Det er en overvekt av kvalitative studier i litteraturgjennomgangen. Kvalitative studier forklarer innholdet i et fenomen, men redegjør ikke for dets utbredelse (Wadel mfl., 2014). Et stort antall inkluderte studier, og lignende resultater på tvers av ulike kontekster, kan imidlertid støtte opp om funnenes overførbarhet.
2. Flere av studiene er publisert i tidsskrifter innen fagfeltene offentlig administrasjon/organisasjon, sosialt arbeid/sosialpolitikk og digital forvaltning. Deler av den samfunnsvitenskapelige litteraturen er kritisk og har en tendens til å fokusere på sårbare brukere. Dermed vil denne litteraturen ofte si mindre om hva som faktisk fungerer i en digital offentlig sektor, og hvilke grupper digitaliseringen fungerer godt for.
3. Studiene er i hovedsak fra USA og europeiske land. Det er flest studier fra Norge, etterfulgt av Storbritannia og Sverige. Det ble søkt spesifikt etter studier fra NAV som kan forklare andelen norske studier, men de skandinaviske landene er generelt godt representert.
4. Det er flest studier om førstelinjearbeid innen arbeids- og sosialtjenester (inkl. barnevern), etterfulgt av studier fra helsevesenet og politiet. Dette regnes i utgangspunktet som sammenlignbare former for førstelinjearbeid, men ulike kontekster kan forme resultatene av digitaliseringen.
5. Studiene om NAV er ofte mer positive til digitalisering enn den internasjonale litteraturen. Dermed kan resultatene være mer kritiske enn erfaringene fra NAV vil tilsi.

2019). Bullock (2019) påpeker at kunstig intelligens antageligvis vil forbedre effektiviteten i saksbehandlingsoppgaver ytterligere. Det er også støtte i litteraturen for at integrasjon mellom IT-systemer og datadeling kan gjøre offentlig sektor mer effektiv (McCall mfl., 2021). Digitale selvbetjeningsløsninger kan dessuten føre til spart tid i førstelinjen, ettersom de innebærer en form for «outsourcing» av oppgaver til brukere (Breit, 2019). Pors og Pallesen (2021) argumenterer derfor for at digital selvbetjening er en forutsetning for effektivisering i den digitale forvaltningen. Forskning fra NAV viser attpåtil at førstelinjen ofte opplever digital dialog som effektiv (Bergum et mfl., 2020; Løberg, 2021; Aasback, 2021). Det tar for eksempel kortere tid å skrive en digital melding enn å

møte en bruker (Løberg, 2021; Aasback, 2021). I NAV kan også den digitale aktivitetsplanen organisere førstelinjens arbeid og hjelpe dem prioritere, noe som kan gi effektiviseringsgevinster (Proba, 2022).

På tross av mulighetene for effektivisering i den digitale forvaltningen, er det ingen automatikk i at de realiseres (Henman, 2019). En grunn til dette er at teknologier ikke skaper effektivitet i seg selv (Kim mfl., 2014; Pors & Pallesen, 2021). Resultatene av digitaliseringen avhenger også av hvordan teknologiene brukes. Ofte kreves det større organisasjonsendringer for å oppnå effektiviseringsgevinster (Breit, 2019; Giest & Raaphorst, 2018). NAV er et eksempel på at digitaliseringen innebærer slik omorganisering. Kanalstrategien innebærer for eksempel intern spesialisering, og at brukere skal løse flere oppgaver på egen hånd (Breit & Salomon, 2015; Løberg, 2021). NAV har også gått fra å kjøpe digitale tjenester til å utvikle dem selv (Mohagheghi & Lassenius, 2021). Dette utviklingsarbeidet er organisert i autonome team, som arbeider smidig (Mohagheghi & Lassenius, 2021). Eksempelene viser hvordan digitalisering og organisering griper inn i hverandre (Breit, 2019). Litteraturen peker attpåtil på enkelte barrierer for en effektiv digital forvaltning. Det vil videre bli redegjort for to slike barrierer.

Digital dialog frigjør ikke nødvendigvis tid

Den digitale forvaltningen består av ulike teknologier, men ikke alle virker like effektive. En av teknologiene litteraturen stiller spørsmål ved er den digitale dialogen mellom forvaltningen og brukeren. Det finnes litteratur som argumenterer for at digital dialog er effektiv (Proba, 2022) og at førstelinjen opplever den som effektiv (Aasback, 2021). Likevel frigjør den ikke nødvendigvis tid i førstelinjen (Fossestøl mfl., 2020; Mearns mfl., 2015). En forklaring på dette er at den digitale dialogen gjør førstelinjen tilgjengelig for brukerne (Breit mfl., 2021; Løberg, 2021; Zhu & Andersen, 2021b; Aasback, 2021). Brukere kan sende så mange meldinger de vil og fra hvor de vil. Tilgjengeligheten kan dermed senke terskelen for å ta kontakt (Breit mfl., 2021; Fossestøl mfl., 2020), noe som kan skape en etterspørsel etter tjenestene (Løberg, 2021). På tross av at dette er norske eksempler, er denne etterspørselen imidlertid ikke et særnorsk fenomen

(Chen mfl., 2006; Mearns mfl., 2015). Chen mfl. (2006) viser hvordan opprettelsen av en e-post, som skulle gi innbyggere mulighet til å sende inn klager til Taipeis borgermester, nettopp gjorde dem mer villige til å sende inn klager. Den digitale dialogen var effektiv og ga innbyggerne enkel tilgang til tjenesten, men den ble likevel ressurskrevende når flere innbyggere deltok (Chen mfl., 2006). Dermed er det ikke nødvendigvis teknologien i seg selv som er ineffektiv, men teknologien forsterker en etterspørsel.

Funnene viser at brukere ikke bare forbruker tjenester, men også etterspør dem (Welch, 2005). En voksende digital brukermasse øker forventningene til den digitale forvaltningens tilstedeværelse og tilgjengelighet, noe som kan skape et implementeringspress (Ma, 2013; Welch, 2005). Dette inkluderer forventninger om at offentlig sektor er tilgjengelig i flere kanaler, som i sosiale medier, og forventninger til effektivitet, tilgjengelighet og transparens (Ma, 2013; Mearns mfl., 2015). Etterspørselen handler imidlertid ikke bare om tilgang til tjenesten, men også om brukerens oppfatning av eget behov og tilgjengelig informasjon (Minkoff, 2016; Petersson & Backman, 2021). Petersson og Backman (2021) bruker åpne journaler i helsevesenet for å illustrere hvordan tilgang til informasjon kan påvirke etterspørselen. Når leger dokumenterer rutinekontroller for kreft kan pasientene bli engstelige og dermed ta kontakt med dem (Petersson & Backman, 2021). Økt etterspørsel kan være tidkrevende for ansatte i førstelinjen, som vil utvikle strategier for å begrense etterspørselen og redusere egen arbeidsmengde (se f.eks. Breit mfl., 2021). For eksempel, når mange brukere etterspør møter kan medarbeidere innta en portvokterrolle og dermed forsterke kontrollen av hvem som får møter ansikt-til-ansikt (Aasback, 2021).

Litteraturen reiser ikke bare spørsmål om effektivitet, men også om måloppnåelse. På tross av at veiledere i NAV kan oppleve den digitale dialogen som effektiv, er ikke nødvendigvis den samlede ressursbruken det (Aasback, 2021). Informasjonen i den digitale dialogen er mindre rik enn informasjonen ansikt-til-ansikt, noe som kan utfordre behovsavklaring, relasjonelt arbeid og skape misforståelser (Aasback, 2021). Det kan også være utfordrende å skape en arbeidsrettet

dialog i aktivitetsplanen, noe som kan utfordre måloppnåelse i form av overgang til arbeid (Ekelund, 2021). Eksempelene viser at effektivitet ikke bare avhenger av teknologiene som tas i bruk, men også hvordan de brukes.

Implementeringskostnader er underkommunisert

Den digitale forvaltningen preges av en iboende tro på digitale teknologier som effektive (Roman, 2015; White mfl., 2010). Litteraturen viser imidlertid at ideen om en effektiv digital forvaltning har en tendens til å underkommunisere en rekke kostnader, slik som kostnader relatert til implementering og vedlikehold av den digitale velferdsstaten. Implementeringen av den digitale velferdsstaten krever teknologiaksept, som innebærer at ansatte og brukere godtar og anvender teknologiene (Metallo mfl., 2022). Det kan blant annet være tidkrevende for ansatte å lære seg teknologien og forstå hvordan den gagnar brukeren, noe som kan resultere i en treg implementering (Baines mfl., 2010; Holthe mfl., 2020; Wessels mfl., 2017). Opplæringen kompliseres også av andre faktorer. Eksempler på slike faktorer er høy turnover og smidig utvikling, som kan forsterke behovet for kontinuerlig opplæring (Fossestøl mfl., 2020; Tapia-Conyer mfl., 2016). På tross av at det er tidkrevende å digitalisere offentlig sektor (Giest & Raaphorst, 2018), er tid ofte viktig for å oppnå teknologiaksept (Metallo mfl., 2022). Digitalisering kan dessuten forutsette, skape og forsterke endringer i organisasjonen og organisasjonens oppgaver (Breit, 2019; Hansen mfl., 2018; Henman, 2019). Et eksempel på dette er hvordan digitale kontrollmekanismer, slik som måling av produksjon, kan forsterke resultatstyring. Dermed innebærer digitaliseringsprosesser ofte mer enn kun teknologiske endringer.

Den digitale forvaltningen er ikke bare kostbar i form av utvikling og iverksetting, men krever også vedlikehold (Raman & Bawa, 2011). Ressursbegrensinger og kompleksiteten i arbeidet innebærer et behov for kontinuerlig forbedring av digitale løsninger, som må være både effektive og brukerorienterte (Tapia-Conyer mfl., 2016). Det kan også være utfordrende å legge til rette for individualisering i løsninger som skal brukes av mange (Raman & Bawa, 2011). Den digitale forvaltningen har dessuten en tendens til å skape ekstra oppgaver for førstelinjen, for eksempel i form

av dokumentasjonskrav. Ofte gir den digitale forvaltningen brukere innsyn i egen sak, noe som forsterker dokumentasjonskravet. Flere studier viser at det kan være tidkrevende å innhente og dokumentere informasjon i en digital kontekst (Boulus-Rødje, 2018; Kvakic mfl., 2021; Sarwar & Harris, 2019; White mfl., 2010). Dokumentasjonskrav gir også muligheter for økt digital kontroll av førstelinjens arbeid. Dette kan skape en frykt for å gjøre feil, som kan resultere i at førstelinjen bruker mer tid på å tilfredsstille systemet enn på oppfølgingen av sårbare brukere (Breit mfl., 2021; Bruhn, 2015; Sarwar & Harris, 2019). Dermed kan digitale kontrollmekanismer potensielt bidra til ineffektivitet.

På tross av at førstelinjen ofte verdsetter og bruker teknologier som kan effektivisere arbeidet (Busch mfl., 2018), er ikke nødvendigvis de ansatte opptatt av økonomisk effektivitet i seg selv (Pedersen & Wilkinson, 2018). Førstelinjen kan for eksempel motsette seg teknologier som ikke støtter opp om deres verdier (Holthe mfl., 2020) og dermed bruke tid på å omgå teknologiene. Et eksempel på dette er hvordan en mangelfull digital kartlegging av brukers sak kan resultere i at førstelinjen kartlegger saken en ekstra gang (Cajander mfl., 2021). Den digitale informasjonen er ikke alltid tilstrekkelig for en grundig vurdering, og dermed tidlig innsats, selv om den i utgangspunktet skal effektivisere førstelinjens arbeid (Jansson & Erlingsson, 2014). Eksempelet viser hvordan IT-eksperter organiserer førstelinjearbeidet gjennom digitale teknologier, og hvordan denne organiseringen kan hindre profesjonell effektivitet (Cajander mfl., 2021; Sarwar & Harris, 2019). Ofte vil førstelinjen utvikle strategier som kompenserer for svakheter i den digitale forvaltningen (De Witte mfl., 2016; Dolata mfl., 2020). Strategiene kan støtte opp om brukerorientering, men også være tidkrevende. I et eksempel fra en implementeringsprosess, viser Tummers og Rocco (2015) hvordan førstelinjen brukte sin egen fritid på å hjelpe brukere å forstå den digitale forvaltningen. Dermed kan strategiene som skal kompensere for svakhetene i den digitale forvaltningen resultere i ekstraarbeid for de ansatte (Cajander mfl., 2021; Nordesjö mfl., 2022). Ekstraarbeidet er ofte usynlig, men viktig i spørsmål om nedbemanning som følge av forventninger om effektivitet.

Funnene viser at det kan være tidkrevende å implementere den digitale velferdsstaten. Iverksettingen kan for eksempel kreve teknologiaksept, opplæring og omorganisering, noe som viser at digitaliseringsprosesser ofte er mer omfattende enn å kun ta teknologier i bruk. Det er også en rekke kostnader relatert til drift og vedlikehold av den digitale velferdsstaten, slik som smidig utvikling av digitale løsninger og dokumentasjonskrav. Dette er imidlertid økonomiske kostnader. Neste del vil vise at det også kan være sosiale kostnader ved den digitale forvaltningen.

Brukerorientering i den digitale forvaltningen

Digitaliseringen skal sette brukernes behov i sentrum og gi dem et sammenhengende tjenestetilbud (St. meld. 27 (2015–2016)), noe som kan støtte opp om brukerorientering. En viktig forutsetning for det sammenhengende tjenestetilbudet er datadeling. Dette er ambisjoner som får støtte i litteraturen.

Den digitale forvaltningen gir brukere enklere tilgang til tjenester og legger til rette for fleksibel samhandling (Collins & Augsberger, 2021; Zhu & Andersen, 2021b). Brukere kan blant annet innhente informasjon og sende inn søknader på egen hånd. Den digitale forvaltningen legger dermed til rette for brukervedvirkning og myndiggjøring gjennom samproduksjon av tjenester (Buffat, 2015; Marston, 2006). Digital dialog kan attpåtil senke terskelen for kontakt, og dermed støtte opp om relasjonelt arbeid. Førstelinjen kan for eksempel skrive gjentatte meldinger for å skape en «digital heiagjeng» (Aasback, 2021). Den digitale dialogen kan også gjøre det enklere å komme i kontakt med bestemte brukergrupper, slik som brukere med sosial angst, unge brukere og brukere som opplever et stigma ved å oppsøke tjenesten (Fugletveit & Lofthus, 2021; Jansson & Erlingsson, 2014). Flere studier viser også at brukere er tilfredse med de digitale løsningene (Reddick, 2005; Thomas & Streib, 2003; Welch, 2005). NAVs aktivitetsplan er et eksempel på en slik løsning, som gir både ansatte og brukere bedre oversikt (Liaaen mfl., 2021; Proba, 2022; Zhu & Andersen, 2021b). Digitale teknologier legger imidlertid ikke kun til rette for medvirkning i individuelle saker. Diskusjoner og meningsmålinger på nett kan for eksempel tilrettelegge for medvirkning i politikkutformingsprosesser (Chan-Gon & Holzer, 2006).

Digital informasjon kan støtte opp om mulighetene for medvirkning og brukerretting. Ofte gir den digitale forvaltningen brukere innsikt i, og muligheter for å dele, relevant informasjon, noe som kan brukes for å holde offentlig sektor ansvarlig (Røhnebæk & Løberg, 2021; Yeo & Jeon, 2021; Zhu & Andersen, 2021b). Digitale teknologier kan også bidra til å sette brukeren i sentrum. Data kan brukes til å støtte opp om helhetlige vurderinger i førstelinjen. Data kan for eksempel presenteres i sanntid eller brukes til å predikere behov, som kan gjøre det enklere å forstå brukeren i kontekst av populasjonen (Boulus-Rødje, 2018; Pedersen & Wilkinson, 2018). Datadeling kan også redusere siloer i organisasjonen og støtte opp om integrasjon på tvers av tjenester (McCall mfl., 2021), noe som kan skape et mer helhetlig tjenestetilbud.

Funnene viser at digitaliseringen kan gjøre offentlige tjenester mer tilgjengelig for brukere og skape muligheter for medvirkning. Utfordringen er imidlertid at digital selvbetjening stiller krav om kompetanse og skaper forventninger om aktivitet, noe som vil bli redegjort for videre.

Digital deltagelse for noen kan innebære et digitalt utenforskap for andre

Digital selvbetjening er ikke bare et tilbud til brukere, men også en forutsetning for effektivisering (Pors & Pallesen, 2021). Brukere skal i økende grad administrere sin egen kontakt med forvaltningen og løse oppgaver selv, noe som legger ansvar og risiko over på brukeren (Jansson & Erlingsson, 2014; Marston, 2006; Pors & Pallesen, 2021). Dette er oppgaver som førstelinjen ofte gjorde eller bisto brukeren med tidligere. Dermed kan digitale selvbetjeningsløsninger forsterke aktiveringspolitikk og forventingen om en aktiv digital bruker. Utfordringen med digitale selvbetjeningsløsninger er imidlertid at de krever sammensatte ferdigheter fra brukerens side (Hansen mfl., 2018; Jansson & Erlingsson, 2014). For å navigere den digitale forvaltningen kan det både være behov for digital kompetanse for å bruke nettsidene og en byråkratisk kompetanse for å forstå innholdet (Fugletveit & Lofthus, 2021; Zhu & Andersen, 2021b). Digital selvbetjening endrer også førstelinjens rolle, som i økende grad skal hjelpe brukeren å navigere den digitale forvaltningen på egen hånd (Bergum mfl., 2020;

Hansen mfl., 2018; Schou & Pors, 2019). På den ene siden krever dette evnen til å motivere brukere til selvhjelp, som kan gjøre veilederrollen mer støttende (Bergum mfl., 2020). På den andre siden kan fokuset på brukerens evne til digital selvbetjening føre til at førstelinjen overser brukerens situasjon, og dermed utfordre helhetlig vurdering og oppfølging av brukere (Schou & Pors, 2019).

Forventningene om en aktiv digital bruker kan marginalisere brukere som ikke kan, eller vil, navigere den digitale forvaltningen. Den digitale forvaltningen stiller ikke bare krav om «riktig» kompetanse for å få tilgang til tjenestene (Marston, 2006; Zhu & Andersen, 2021b), men muliggjør også nye former for kontroll (Fletcher & Wright, 2018). Digital deltagelse produserer konstant informasjon om brukere, som potensielt kan brukes til å sanksjonere de som ikke lever opp til forventingen om aktivitet (Fletcher & Wright, 2018). Den digitale forvaltningen kan dermed opprettholde og skape sosial lagdeling (Schou & Pors, 2019; Thomas & Streib, 2003), ettersom krav om digital selvbetjening ofte vil ramme brukere i en sårbar situasjon (Fletcher & Wright, 2018). Brukere må dermed både synliggjøre sitt behov for bistand og sine manglende digitale ferdigheter for å få hjelp (Lundberg & Syltevik, 2016). Riktignok kan proaktiv automatisering potensielt redusere det digitale utenforskapet. I proaktiv automatisering brukes informasjon om livshendelser for å automatisk tildele brukeren tjenester (Larsson, 2020). I prinsippet skal den proaktive automatiseringen redusere kravet til kompetanse for å navigere den digitale forvaltningen. Forskning fra NAV viser imidlertid at noen brukere med komplekse bistandsbehov likevel faller igjennom slike løsninger. Dermed pålegges ofte brukere som allerede er i en sårbar situasjon å dokumentere sitt behov for tjenesten (Larsson, 2020).

Funnene viser at den digitale forvaltningen alene ikke skaper deltagelse, men at brukere både må ha kompetanse og motivasjon til å bruke teknologien (Breit & Salomon, 2015; Jansson & Erlingsson, 2014). Det er dermed viktig å støtte brukeren i å navigere de digitale tjenestene (Fugletveit & Lofthus, 2021; Tetri & Juujärvi, 2022). Forvaltningen må også opprettholde mulighetene for å møtes ansikt-til-ansikt, ettersom det

ofte er brukere i sårbare situasjoner som møter opp i mottaket (Lundberg & Syltevik, 2016; Schou & Pors, 2019). Kanalmangfoldet er nødvendig for å inkludere alle brukere, men kan være kostbart og dermed utfordre kostnadseffektivitet (Bergum mfl., 2020).

Standardisering og forenkling kan utfordre individualisering

Den digitale forvaltningen kan innebære en overgang fra individualisering til standardisering (Busch & Henriksen, 2018; Jorna & Wagenaar, 2007). Et eksempel på dette er automatiserte beslutninger. Automatiseringen gir en annen praktisk implementering av politikk, hvor målet ikke er å tilpasse tjenesten til individet (Bovens & Zouridis, 2002). I stedet oversettes brukernes utfordringer til forenklete, digitale kategorier. Implementeringen av loven blir dermed rigid. Når beslutningsmakten lokaliseres hos IT-eksperter som lager løsningene kan det redusere førstelinjens skjønn (Bovens & Zouridis, 2002). Dette kan hindre brukerorientering, ettersom skjønnsutøvelse ofte regnes som en forutsetning for individualisering (Jorna & Wagenaar, 2007). Automatisering kan dermed skape forutsigbarhet og likebehandling, men løser ikke nødvendigvis kompleksiteten i brukerens situasjon eller skaper reell verdi for bruker (Petersen mfl., 2020). Det er imidlertid omstridt hvorvidt en digital forvaltning faktisk reduserer skjønnsutøvelsen. En rekke empiriske studier viser at førstelinjen fremdeles utøver skjønn i en digital kontekst (Devlieghere & Roose, 2018; Dolata mfl., 2020; Røhnebæk, 2016; Saario, 2012). Røhnebæk (2016) viser for eksempel hvordan veiledere i NAV omgår den digitale beslutningsstøtten, ved å tilpasse informasjonen som registreres, for å skape et «riktig» vedtak i andre enden. Dette omtales gjerne som en form for uformell skjønnsutøvelse, som er vanskeligere å identifisere og kontrollere (Jorna & Wagenaar, 2007).

Det er ikke bare automatisering som kan begrense førstelinjens handlingsrom. Digital informasjon kan også sette rammene for hvilke beslutninger som kan tas (Cajander mfl., 2021; Aasback, 2021). Ofte er den digitale informasjonen forenklet, fragmentert og mangler kontekst. Informasjon forenkles blant annet ved at den oversettes til absolutte kategorier (Jones, 2009; Løberg, 2022). Et eksempel på dette er brukere som

registrerer seg som arbeidssøkere i NAV, som representeres i form av binære kategorier – de er enten i arbeid eller ikke, har helseutfordringer eller ikke, har andre utfordringer eller ikke (Løberg, 2022). Kategoriseringen forsterkes av informasjonsteknologiens behov for standardisert informasjon. Før oversatte imidlertid førstelinjen brukernes individuelle utfordringer til de institusjonelle kategoriene (Holten Møller mfl., 2019). Digital selvbetjening legger i økende grad dette ansvaret over på brukere, som må registrere informasjonen selv. Informasjon forenkles også gjennom skriftliggjøring. Den digitale dialogen er for eksempel mindre rik på informasjon enn en vanlig samtale, blant annet fordi den mangler kroppsspråk, tonefall, og så videre. Det kan dermed være vanskelig å forstå brukeren og tilpasse tjenesten til enkeltindividet i digitale kanaler (Jansson & Erlingsson, 2014; Aasback, 2021). Et eksempel fra dansk politietterforskning viser viktigheten av rik informasjon (Sausdal, 2019). Etterforskerne brukte lydopptak for å avdekke kriminalitet på tvers av landegrenser. Opptak på andre språk ble oversatt. Det var imidlertid kun utsagn som var direkte relatert til kriminalitet som ble gjengitt, noe som kunne redusere mennesker til data og resultater i kynisme. Etterforskerne hørte imidlertid på danske opptak fra start til slutt, noe som ga innsikt i relasjonen mellom menneskene. Konteksten gjorde det også enklere å forstå og menneskeliggjøre de kriminelle handlingene (Sausdal, 2019). Referater er et annet eksempel på slik forenkling, som attpåtil har som formål å begrunne forvaltningens virke (Wästerfors, 2019). Dermed representeres ikke nødvendigvis brukerens virkelighet i referatene (Wästerfors, 2019). Den digitale forvaltningen kan imidlertid gi brukere tilgang til slike referater og dermed mulighet til å utfordre forvaltningens fortelling om dem.

Funnene viser at digitalisering kan sette rammene for førstelinjens skjønnsutøvelse, for eksempel gjennom automatisering og fragmentert informasjon. Dette understreker viktigheten av å tilrettelegge for meningsfull skjønnsutøvelse i en digital kontekst, hvor mennesker gis handlingsrom og muligheter til å utfordre svakheter i teknologien (Elyounes, 2021; Germundsson, 2022; Petersen mfl., 2020). Dette kan støtte opp om brukerretting, ettersom førstelinjen kan gi beslutninger kontekstuell forankring (Enarsson mfl., 2022).

Datadeling kan skape absolutte «sannheter»

Økende bruk av digitale teknologier muliggjør omorganisering, for eksempel i form av sentralisering og spesialisering (Bruhn, 2015). Når flere saksbehandlere arbeider på samme sak kan det skape fragmenterte relasjoner, en «ansiktsløs» forvaltning og frustrasjon hos brukere som må forklare sin situasjon gang på gang (Bruhn, 2015; Fugletveit & Lofthus, 2021). Digitaliseringspolitikken har imidlertid som mål å gjenbruke informasjon (St.meld. 27 (2015–2016)). Dette innebærer at brukeren ikke må dokumentere sin sak gjentatte ganger (Zuurmond, 2005). Datadeling kan også redusere siloer og skape integrasjon mellom ulike tjenester (McCall mfl., 2021; Monaghan & Cos, 2021). Ideen bak datadeling er dermed at den både skal øke effektivitet og kvalitet i offentlig sektor (Peeters & Widlak, 2018). Likevel problematiseres datadeling i forskningslitteraturen (Keymolen & Broeders, 2013; Peeters & Widlak, 2018; Widlak & Peeters, 2020). Barfoed (2019) argumenterer blant annet for at historiefortelling kan være en viktig form for brukermedvirkning. Datadeling innebærer dessuten at data forenkles i standardiserte format for dernest å kontekstualiseres igjen ved bruk (Keymolen & Broeders, 2013; Løberg, 2022; Shaw & Clayden, 2010). Det kan dermed være utfordrende å oversette unike livshistorier til en digital form og dele informasjonen.

Datadeling kan også reprodusere administrative feil i stort omfang. Det kan resultere i kostnader for enkeltindividet som må rette opp i feilen, og at brukere blir ekskludert fra tjenester (Widlak & Peeters, 2020). Peeters og Widlak (2018) bruker en stjålet bil som et eksempel for å illustrere kostnadene. Bilen ble registrert som stjålet i et dataregister, som deles med en rekke andre tjenester. På tross av at eieren ikke har bilen, pålegges hun en rekke kostnader, som krav om kontroll av bilen og forsikring. Utfordringen er at den stjålne bilen raskt ble registrert som funnet igjen, noe som ble automatisk oppdatert i registeret, men ikke formidlet til eieren. Når eieren bruker politirapporten for å dokumentere at hun ikke har bilen, blir den avvist fordi bilen er registrert som funnet igjen. Imellomtiden har eieren måttet betale alle kostnader på bilen hun ikke har. Om lag 20 år senere har kvinnen fremdeles ikke fått refundert alle kostnadene ved denne

feilen (Peeters & Widlak, 2018). Eksempelet viser hvordan datadeling kan skape en snøballeffekt, og en form for absolutt «sannhet» som kan være vanskelig å motbevise (Caswell mfl., 2010; Widlak & Peeters, 2020). Når kostnadene ved å rette opp slike feil er store, kan det resultere i at brukeren aksepterer forvaltningens saksfremstilling for å begrense egne tap (Carney, som gjengitt i Carney, 2020).

Diskusjon og konklusjon

Formålet med denne artikkelen har vært å undersøke forholdet mellom effektivisering og brukerorientering i en digital offentlig sektor. Resultatene viser muligheter for effektivisering og brukerorientering i den digitale forvaltningen, men at kostnader også har en tendens til å bli skjult bak troen på at digitalisering skal modernisere staten. Dette inkluderer økonomiske kostnader, for eksempel i form av tidkrevende implementering, men også sosiale kostnader. Den digitale forvaltningen risikerer å produsere et digitalt utenforskap, hvor kostnader ikke bare påføres samfunnet, men også enkeltindividet. Brukeren må selv navigere den digitale forvaltningen og løse administrative oppgaver på nett. Dette vil antageligvis mange, men ikke alle, brukere klare. Digitale løsninger er gjerne standardiserte, noe som støtter opp om brukere med «vanlige» bistandsbehov. Det kan imidlertid være utfordrende å formulere komplekse bistandsbehov i digitale kanaler. Brukere som ikke passer inn i den digitale standarden risikerer digital eksklusjon. Ofte vil dette utenforskapet bestå av brukere som allerede er i en sårbar situasjon (Schou & Pors, 2019), noe som innebærer at de individuelle kostnadene i den digitale velferdsstaten er ulikt fordelt. Hvorvidt offentlig sektor kan realisere både effektive og brukerrettede tjenester på samme tid avhenger dermed ofte av kompleksiteten i brukerens sak.

Funnene reiser spørsmål om hvem vi digitaliserer for, og hvilke ressurser som skal allokere til digital oppfølging. Litteraturen fokuserer i hovedsak på den digitale forvaltningens konsekvenser for sårbare brukere, som risikerer å falle utenfor i en heldigital forvaltning. Det er likevel rimelig å anta at mange brukere klarer å navigere den digitale forvaltningen selv, og dermed kan ikke funnene tolkes som et argument mot digitali-

sering. Tvert imot, litteraturen peker på en rekke fordeler ved den digitale forvaltningen, slik som økt tilgjengelighet (Breit mfl., 2021; Aasback, 2021). Det er derfor ikke lenger et spørsmål om hvorvidt offentlig sektor skal digitalisere, men heller et spørsmål om hvor digitale teknologier tilfører verdi (van Gerven, 2022). På tross av at offentlig sektor i utgangspunktet digitaliserer sine tjenester for digitale brukere, viser funnene at digitaliseringen ofte kan få konsekvenser for ikke-digitale brukere. Det digitale tilbudet må derfor utformes slik at det ikke eksplisitt eller implisitt diskriminerer de som mangler digital kompetanse (Carney, 2020). Det oppstår imidlertid et ressursfordelingsdilemma i den digitale forvaltningen. Når flere brukere tar digitale løsninger i bruk, må ressurser allokere til dem uten at det går utover tilbudet til sårbare brukere (Chen mfl., 2006; Lundberg & Syltevik, 2016; Marston, 2006). I utgangspunktet skal ikke alternativene utelukke hverandre. Hele ideen bak Kanalstrategien i NAV, for eksempel, er at digitale teknologier skal frigjøre tid som kan brukes på sårbare brukere. Litteraturen indikerer riktignok at det ikke nødvendigvis er så enkelt å frigjøre tid i førstelinjen, i alle fall ikke igjennom digital dialog. Digital dialog senker terskelen for å ta kontakt, noe som kan skape en etterspørsel etter tjenestene (Chen mfl., 2006; Løberg, 2021). Risikoen er dermed at ressurser tilføres kanaler som mange bruker, men hvor hjelpebehovet ikke nødvendigvis er størst, uten at det frigjør tid. NAV bør også være bevisst på at ulik digitaliseringstakt mellom staten og kommunene kan skape utfordringer for brukere med komplekse bistandsbehov. Digital selvbetjening brukes ofte som en begrunnelse for å redusere den bemannede åpningstiden på lokalkontorene. Utfordringen er at det digitale tilbudet i hovedsak er statlig, mens åpningstidene gjelder NAV-kontoret som helhet, noe som kan ramme sårbare brukere på kommunal side.

På tross av at offentlig sektor ideelt sett bør ha kunnskap om implikasjonene av den digitale forvaltningen før den iverksettes, kan implementeringsvinduet være begrenset, noe som innebærer at en grad av usikkerhet må aksepteres (Tapia-Conyer mfl., 2016). Et eksempel på et slikt begrenset implementeringsvindu er Covid19-pandemien, hvor det var behov for å utvikle digitale løsninger raskt. Ressursfordelingsspørsmålet

aktualiseres imidlertid av den unike implementeringskonteksten. Den iboende troen på teknologien som løsningen på en rekke problemer skaper et implementeringspress (Carney, 2020; Roman, 2015). Troen kan også skape en bekræftelsestendens som skjerner forvaltningen fra kritikk, hvor manglende resultater tilskrives alle andre forhold enn selve teknologien (Keil, 1995, som sitert i White mfl., 2010). Dette er en tendens som antageligvis forsterkes av tunge investeringer i den digitale forvaltningen. Når de digitale tjenestene attpåtil fungerer for mange, kan det potensielt overdøve dens sosiale kostnader (Roman, 2015). Utfordringen er imidlertid at den digitale forvaltningen kan ha vidstrakte konsekvenser, som er vanskelige å reversere. Ofte vil digitalisering og organisering gripe inn i hverandre (Breit, 2019). På samme tid lokaliseres makt hos IT-eksperter, som kan legge sin forståelse av velferdsstaten til grunn for utformingen av den digitale forvaltningen (Bovens & Zouridis, 2002). Dette er en utvikling som også preger NAV. På tross av at NAV «insourcer» IT-kompetanse, noe som kan tilrettelegge for en felles forståelse av velferdsstaten, kan makt og bestemte former for kunnskap likevel konsentreres innad i etaten. Et eksempel på dette er den smidige utviklingen og organiseringen av IT-eksperter i tverrfunksjonelle autonome team (Mohagheghi & Lassenius, 2021). Fordelen med smidig utvikling er at den reduserer risiko gjennom stegvis utvikling av digitale løsninger og muligheter for kontinuerlig forbedring (Digitaliseringsdirektoratet, 2021). Utfordringen er at det kan være vanskelig å styre autonome team og en kontinuerlig utvikling. Den kontinuerlige utviklingen utfordrer blant annet etablerte styringsprinsipper, som handler om å vurdere hvorvidt et mål er nådd innenfor bestemte tids- og kostnadsrammer. Hva er egentlig sluttmålet i en kontinuerlig utvikling? Hvordan vet vi når målet er nådd og hva det vil koste? Uten riktig styring kan derfor betydelig makt konsentreres hos IT-eksperterne.

De samlede funnene indikerer at et meningsfullt samspill mellom mennesker og teknologi er nødvendig for å skape en balansegang mellom effektivisering og individualisering, og øker mulighetene for å realisere målene med digitaliseringspolitikken. På tross av at det er uenighet i litteraturen om i hvilken grad digitalisering reduserer skjønnsutøvelsen, kan digitale teknolo-

gier potensielt begrense førstelinjens handlingsrom. Handlingsrommet er viktig for å tilpasse tjenesten til den enkelte brukers unike livssituasjon, og dermed for brukerorientering. Et slikt handlingsrom trenger heller ikke å utfordre effektiviteten. Ofte er førstelinjens arbeid grundigere enn den digitale behandlingen av en sak, noe som kan bidra til måloppnåelse på sikt og dermed en form for profesjonell effektivitet (Cajander mfl., 2021; Sarwar & Harris, 2019; Aasback, 2021). Digitale løsninger bør derfor utformes for å støtte opp om førstelinjens arbeid og verdier (de Sio & Mecacci, 2021; Elyounes, 2021; Giest & Raaphorst, 2018), ikke kun for styrings- og kontrollformål. Kunnskap om hvordan digitale løsninger kan støtte opp om profesjonell effektivitet blir særskilt relevant i påvente av tillitsreformen, som skal gi førstelinjen mer tid og handlingsrom for å hjelpe brukere (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

Litteratur

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.

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.

Barfoed, E. M. (2019). Digital Clients: An Example of People Production in Social Work. *Social Inclusion*, 7(1), 196–206.

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*. Skriftserien nr. 10 - 2020. Elverum: Høgskolen Innlandet.

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.

- 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.
- 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.
- Breit, E., Egeland, C., Løberg, I. B., & Røhnebæk, M. T. (2021). Digital coping: How frontline workers cope with digital service encounters. *Social policy & administration*, 55(5), 833–847.
- Breit, E., & Salomon, R. (2015). Making the Technological Transition—Citizens’ Encounters with Digital Pension Services. *Social Policy & Administration*, 49(3), 299–315.
- 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.
- 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.
- Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial Intelligence, Discretion, and Bureaucracy. *American review of public administration*, 49(7), 751–761.
- 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.
- 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.
- 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), 1–6.
- Carney, T. (2020). Automation in social security: Implications for merits review? *The Australian journal of social issues*, 55(3), 260–274.
- 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.
- 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.
- 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.
- Christie, M., & Verran, H. (2014). The Touch Pad Body: A Generative Transcultural Digital Device Interrupting Received Ideas and Practices in Aboriginal Health. *Societies*, 4(2), 256–264.
- Collins, M. E., & Augsberger, 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.
- de Boer, N., & Raaphorst, N. (2021). Automation and discretion: Explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce. *Public Management Review*, 1–21.
- 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.

- 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
- 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.
- Devlieghere, J., & Roose, R. (2018). Electronic Information Systems: In search of responsive social work. *Journal of Social Work, 18*(6), 650–665.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Fugletveit, R., & Lofthus, A.-M. (2021). From the desk to the cyborg’s faceless interaction in The Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordic Welfare Research, 6*(2), 77-92.
- Gannon-Leary, P., & Carr, J. (2010). New partnerships for learning: Meeting professional information needs. *Journal of education and work, 23*(1), 65–77.
- 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, 1*–19.
- 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.
- 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.
- Hansen, H., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users’ Experiences. *Social policy & administration, 52*(1), 67–90.
- Henman, P. (2019). Of algorithms, Apps and advice: Digital social policy and service delivery. *Journal of Asian Public Policy, 12*(1), 71–89.
- 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.
- 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.

- 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.
- Håkansta, C. (2021). Ambulating, digital and isolated: The case of Swedish labour inspectors. *New Technology, Work, and Employment*, 37(1), 24-40.
- 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.
- 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.
- Jones, A. (2009). Creating history: Documents and patient participation in nurse-patient interviews. *Sociology of Health & Illness*, 31(6), 907–923.
- 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.
- Jorna, F., & Wagenaar, P. (2007). The «Iron Cage» Strengthened? Discretion and Digital Discipline. *Public Administration*, 85(1), 189–214.
- Jørgensen, B., & Schou, J. (2020). Helping or intervening? Modes of ordering in public sector digitalization. *Journal of Organizational Ethnography*, 9(3), 265–279.
- 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.
- 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.
- 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.
- Larsson, K. K. (2020). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly*, 38 (1), 101547.
- Larsson, K. K., & Haldar, M. (2021). Can Computers Automate Welfare? Norwegian Efforts to Make Welfare Policy More Effective. *Journal of Extreme Anthropology*, 5(1), 56-77.
- 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.
- 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.
- 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.
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2016). Everyday interaction at the front-line. *Journal of organizational ethnography*, 5(2), 152–166.
- Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services. *Government information quarterly*, 38(2), 101551.
- Løberg, I. B., & Egeland, C. (2021). 'You get a completely different feeling'—An empirical exploration of emotions and their functions in digital front-line work. *European journal of social work*, 1–13.
- Ma, L. (2013). The Diffusion of Government Microblogging: Evidence from Chinese municipal police bureaus. *Public management review*, 15(2), 288–309.

- Marston, G. (2006). Employment services in an age of e-government. *Information, Communication & Society*, 9(1), 83–103.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Minkoff, S. L. (2016). NYC 311: A Tract-Level Analysis of Citizen–Government Contacting in New York City. *Urban affairs review*, 52(2), 211–246.
- Monaghan, K., & Cos, T. (2021). Integrating physical and mental healthcare: Facilitators and barriers to success. *Medicine Access @ Point of Care*, 5, 239920262110506.
- 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.
- 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.
- 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), 163–183.
- 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*, 28(3), 213–226.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Pors, A. S. (2015). Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4(2), 177–192.
- Pors, A. S., & Pallesen, E. (2021). The reorganization of the bureaucratic encounter in a digitized public administration. *Ephemera*, 21(3), 17–41.

- Pors, A., & 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Reddick, C. G. (2005). Citizen interaction with e-government: From the streets to servers? *Government information quarterly*, 22(1), 38–57.
- 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.
- 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.
- Roman, A. V. (2015). Framing the Questions of E-Government Ethics: An Organizational Perspective. *American review of public administration*, 45(2), 216–236.
- Ruston, A. (2006). Interpreting and managing risk in a machine bureaucracy: Professional decision-making in NHS Direct. *Health, risk & society*, 8(3), 257–271.
- Røhnebak, M. T. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304.
- Røhnebak, M. T., & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? -bakkebyråkratens autonomi i det digitaliserte NAV. *Nytt norsk tidsskrift*, 38(1-02), 73–85.
- 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.
- Sausdal, D. (2019). Policing at a distance and that human thing: An appreciative critique of police surveillance. *Focaal*, 2019(85), 51–64.
- Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53(3), 464–477.
- 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.
- 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.
- 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 health-care model for non-communicable disease prevention and control. *Health Research Policy and Systems*, 14(1), 52–52.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Wessels, B., Taylor, J., & Coates, L. (2017). Telehealth in Community Nursing: A Negotiated Order. *Sociological Research Online, 22*(4), 152–168.
- White, S., Wastell, D., Broadhurst, K., & Hall, C. (2010). When policy o'erleaps itself: The 'tragic tale' of the Integrated Children's System. *Critical social policy, 30*(3), 405–429.
- 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.
- 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>
- 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.
- 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. (2021a). Digital competence in social work practice and education: Experiences from Norway. *Nordic social work research, 1*–16.
- Zhu, H., & Andersen, S. T. (2021b). ICT-mediated social work practice and innovation: Professionals' experiences in the Norwegian Labour and Welfare Administration. *Nordic social work research, 11*(4), 346–360.
- Zuurmond, A. (2005). Organisational Transformation Through the Internet. *Journal of Public Policy, 25*(1), 133–148.
- Øvrig identifisert litteratur**
- Breit, E. (2019). "Digitalisering", i Bay, A.-H. (red.) *Trygd i aktiveringens tid* (3. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Dahl, E. S., & Myklathun, K. H. (2022). Fører brukarprofilering til meir treffsikker arbeidsretta oppfølging? *Arbeid og velferd. 2*, 91-108.
- Ekelund, R. (2021). Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner. *Arbeid og velferd. 1*, 63-76.
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingetsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene.*

AFI-rapport nr. 2020:09. Oslo: Storbyuniversitetet OsloMet.

Løberg, I. B. (2022). Assessments of Digital Client Representations: How Frontline Workers Reconstruct Client Narratives from Fragmented Information. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 38 (2), 1-8.

Mohagheghi, P., & Lassenius, C. (2021). *Organizational implications of agile adoption: A case study from the public sector*. Proceedings of the 29th ACM Joint European Software Engineering Conference and Symposium on the Foundations of Software Engineering (ESEC/FSE '21). 1444–1454.

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.

Aasback, A. W. (2021). Digitalt eller analogt? Nav-veilederes vurderinger rundt kommunikasjonskanaler i oppfølgingsarbeidet. *Fontene forskning*, 1, 63–76.

Øvrige referanser

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.

Digitaliseringsdirektoratet. (2021). *Prosjektstyring og smidig utviklingsmetodikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.prosjektveiviseren.no/prosjekttyper/digitaliseringsprosjekter/programvareutvikling/prosjektstyring-og-smidig-utviklingsmetodikk> (Hentet: 20.9.2022)

ECON (2007). *Brukerretting i offentlig tjenesteproduksjon*. ECON-rapport Nr. 2007–005. Oslo: ECON

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/> (Hentet: 22.7.2022)

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Informasjon om arbeidet med tillitsreformen*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/informasjon-om-arbeidet-med-tillitsreformen/id2894125/> (Hentet: 21.10.2022)

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.

Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies: Advancing the methodology. *Implementation Science*, 5(1), 69.

Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427–436.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.

St.meld. 22 (2020–2021). *Data som ressurs—Datadrevet økonomi og innovasjon*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

St.meld. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge—IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

NAV. (2021). *Ny virksomhetsstrategi i NAV*. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/relatert-informasjon/nav-og-kunnskap/ny-virksomhetsstrategi-i-nav> (Hentet: 22.7.2022).

NAV. (u.å.). *Veileder for arbeidsrettet brukeroppfølgning: Personene henvender seg på ulike måter*. NAV (Internt dokument, hentet: 11.10.2022).

Panagiotopoulos, P., Klievink, B., & Cordella, A. (2019). Public value creation in digital government. *Government Information Quarterly*, 36(4).

Store norske leksikon. (2019). *Informasjons- og kommunikasjonsteknologi*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/informasjons-_og_kommunikasjonsteknologi (Hentet: 21.10.2022)

van Gerven, M. (2022). “Studying social policy in the digital age”, I Yerkes, M. A., Nieuwenhuis, R. og Nelson, K. (red) *Social Policy in Changing European Societies*. Edward Elgar Publishing, 251–264.

Wadel, C., Fuglestad, O. L., & Wadel, C. C. (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Cappelen Damm akademisk.

WHO. (u.å.). *Health Promotion*. Tilgjengelig fra: <https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/seventh-global-conference/community-empowerment> (Hentet: 7.11.2022).